

### THE CONCEPT AND CONTENT OF THE RIGHT OF PRIVACY Mikhaylenko I. V.

The article is devoted to the research of the right of privacy. The definition of the concept of private life is formulated. The content of the mentioned law is analysed.

**Key words:** inviolability of private life, noninterference in private life.

*Надійшла до редакції 20.09.2010 р.*

УДК 342.25

**О.В.Сергієнко, здобувачка**  
*при кафедрі державного будівництва*  
*Національна юридична академія України*  
*імені Ярослава Мудрого, м. Харків*

## ПРОБЛЕМИ ЛОКАЛЬНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПИТАНЬ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПОСАДОВИХ ОСІБ

Необхідність розбудови вітчизняної служби в органах місцевого самоврядування (далі — СОМС) як важливого інституційного складника механізму реалізації муніципальної влади потребує насамперед запровадження оптимального для сучасного етапу розвитку суспільства й держави правового режиму цього виду публічної служби. Означена проблема може бути результативно вирішена лише за умови розробки науково обґрунтованої концепції розвитку муніципальної служби, орієнтованої на задоволення нагальних потреб муніципальної практики, яка гостро відчуває необхідність в оптимізації пра-

вового регулювання сфери місцевого самоврядування(далі — МС), усуненні чинників, що стримують його розвиток.

Аналіз публікацій, присвячених означеним питанням, свідчить, що їх автори, зокрема, Ю.П. Битяк [2], О.Д. Лазор, О.Я. Лазор [7], П.М. Любченко [9], К.Є. Соляник [19] та інші, зосереджують свою увагу на вивченні державно-правового регулювання СОМС. Досліджень же регулювання локально-правового й узагальнення відповідної практики на даний час бракує.

У зв'язку із цим метою даної статті є визначення специфічних рис локально-правового регулювання СОМС і правового статусу

посадових осіб місцевого самоврядування (далі — ПОМС), основних проблем теорії та практики в цій сфері, аналіз локальної правотворчості з указаних питань, вироблення пропозицій щодо її вдосконалення.

Під локально-правовим регулюванням СОМС і статусу ПОМС можна розуміти закріплення в нормативно-правових актах МС юридичних норм, що визначають елементи правового статусу ПОМС і питання проходження ними СОМС. Механізм регулювання локально-правового в системі МС має багато спільного з державно-правовим і водночас відрізняється від нього наступними особливостями.

Насамперед це окреслене законом коло суб'єктів системи МС, які вправі видавати нормативно-правові акти з окремих питань СОМС і визначати правовий статус ПОМС. Системний аналіз чинного законодавства дозволяє стверджувати, що до них можуть бути віднесені лише територіальні громади (які на практиці дуже рідко реалізують своє право безпосередньо видавати акти локально-правового регулювання), представницькі органи МС (ради), а також сільські, селищні, міські голови, голови районних, районних у місті рад, обласних рад. Інші суб'єкти цієї системи таким правом не наділені.

Дія норм локально-правової регламентації обмежена в просторі також за колом осіб, тому що поширюється лише на відповідну адміністративно-територіальну одиницю і тільки на тих ПОМС, які проходять службу в тому чи іншому органі МС і пов'язані з ним службовими правовідносинами.

Оскільки відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України органи МС, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією й законами України, предметом локально-правового регулювання СОМС і статусу ПОМС можуть бути лише визначені цим регулюванням питання.

У зв'язку з тим, що вітчизняна модель СОМС побудована за принципом єдиного стандарту на всій території України, предмет і межі такого регулювання СОМС устанавлюються актами чинного законодавства, які мають вищу юридичну силу щодо актів МС, а перелік питань, які можуть бути впорядковані актами локальної правотворчості, є досить незначним. Усе це дозволяє констатувати, що локально-правове регулювання СОМС і правового статусу ПОМС є факультативним, обмеженим, що стримує розвиток інституту СОМС і не сприяє підвищенню ефективності вирішення питань місцевого значення.

Свідченням цього може бути наказ Головдержслужби України «Про затвердження рекомендацій щодо включення до регламентів роботи органів місцевого самоврядування питань проходження служби в органах місцевого самоврядування» від 24 грудня 2008 р., № 375 [10]. Практично весь перелік рекомендованих в ньому питань повністю відтворює законодавчі норми. Тому включення чи невключення їх до нормативно-правових актів МС стосовно регламентування СОМС нічого не додає, бо дані норми є чинними й повинні застосовуватися.

Водночас деякі можливості локально-правового регулювання СОМС у чинному законодавстві все ж передбачені й потребують подальшого вивчення. Так, відповідно до ч. 1 ст. 19 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [4; 1997. – № 24. – Ст. 170] з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення МС представницький орган останнього на підставі Конституції України й у межах цього Закону може прийняти статут територіальної громади (далі — ТГ) села, селища, міста.

Разом із тим, як слушно значає В.І. Борденюк, не можна перебільшувати значення статутів ТГ, тому що за Основним За-

коном країни МС здійснюється в порядку, закріпленому законом. Це означає, що на МС поширюється так званий принцип позитивного регламентування його діяльності, за яким його органи можуть здійснювати лише дії, прямо передбачені законом. У такому сенсі у статуті ТГ можуть бути врегульовані тільки питання, щодо яких міститься спеціальне застереження в законі [3, с. 500].

Як указує П.М. Любченко, для розвитку МС потенціал статутів ТГ використовується не повною мірою, їх наявність чи відсутність часто нічого не змінює [8, с. 59]. З нашого погляду, це має місце тому, що регулятивний потенціал статутів у встановлених законодавством межах на даний час є незначним, хоча у країнах з розвиненими традиціями МС статутне право відіграє значну роль. О.В. Батанов, В.М. Кампо вказують, що в зарубіжних країнах статuti громад є класичним, найбільш поширеним і значущим у системі локальних нормативно-правових актів джерелом муніципального права, вони дають громадам можливість самостійно обирати структуру свого управління [1, с. 67].

Поглиблене вивчення чинних статутів ТГ дозволяє стверджувати, що з питань СОМС вони виступають скоріше інформаційним джерелом (до того ж досить фрагментарним), а

регулятивної функції із цих питань вони майже не виконують. Навіть ті питання, можливість подальшої локальної регламентації яких прямо передбачена законом, у статутах ТГ часто не відбиваються. Так, ч. 2 ст. 24 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [4; 2001. – № 33. – Ст. 175] передбачено, що сільські, селищні, міські, районні у місті, районні та обласні ради, сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної та обласної ради мають право зворотної вимоги (регресу) до ПОМС, яка заподіяла шкоду ТГ, у розмірах і порядку, визначених законами України і статутами ТГ, прийнятих відповідно до цих законів. І хоча формулювання даної норми Закону викликає низку зауважень, у той же час її охоронна (для ТГ) і превентивна (для ПОМС) функції залишаються поза сумнівом, тому наявність норми в статуті ТГ з питань відшкодування ПОМС заподіяної громаді шкоди є необхідною. Натомість Статуту ТГ м. Києва [20] і м. Харкова [21] норм з даного питання не містять. Статут ТГ м. Чернігова [22] регламентує останнє наступним чином: «Шкода, заподіяна юридичним і фізичним особам у результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів міського самоврядування, від-

шкодується за рахунок коштів бюджету міста, а в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності посадових осіб міського самоврядування — за рахунок їх власних коштів у порядку, встановленому законом» (ч. 1 ст. 96). Зрозуміло, що існування такої норми стимулюватиме ПОМС до сумлінного виконання своїх посадових обов'язків, сприятиме реалізації принципів верховенства права й законності в їх діяльності.

Деякі місцеві ради в статутах ТГ з питань СОМС порушують чинне законодавство, виходять за межі наданих повноважень. Приміром, ч. 5 ст. 34 Статуту ТГ м. Харкова, ч.3 ст. 63 Статуту ТГ м. Чернігова передбачають, що обраний міський голова при вступі на посаду складає Присягу, зміст якої є відмінним від Присяги ПОМС, яку наводить ст. 11 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Чинне законодавство не надає права органам МС устанавлювати обов'язок для ПОМС складання присяги за текстом, запропонованим цим органом. Міський голова повинен скласти лише Присягу, текст якої визначено законом; відмова ПОМС від її складання є підставою припинення СОМС.

Аналіз інших положень Статутів ТГ м. Києва, м. Харкова свідчить, що в частині закріплення

правового статусу міських голів та інших ПОМС вони дублюють норми чинного законодавства і не вносять нічого нового до регламентації діяльності цих посадовців. Щоправда, як позитивне явище, яке варто запозичити іншим місцевим радам, можна розцінювати норму, яку містить ч. 2 ст. 39 Статуту ТГ м. Харкова, згідно з якою рішення міської ради про пільги й гарантії для ПОМС в органах МС приймаються в умовах гласності й підлягають оприлюдненню в засобах масової інформації. Хоча, на жаль, останнє не визначено умовою набрання такими рішеннями чинності й жодних санкцій за невиконання цього припису не встановлено.

Як негативне явище постає й той факт, що в статутах ТГ не знаходимо норм, які регламентують умови й порядок реалізації громадянами України права на доступ до СОМС даної громади, не містять жодної інформації про особливості проходження цієї служби, про умови матеріального й соціально-побутового забезпечення ПОМС. Наявність такої інформації могла б стати стимулом до участі громадян у конкурсах на заміщення вакантних посад, в добору більш кваліфікованих кадрів, до підвищення престижу цієї служби.

Серед нормативних актів локально-правового регулювання СОМС та правового

статусу ПОМС найбільшу питому вагу мають рішення місцевих рад і розпорядження голів. Не пізніше як на другій сесії затверджується регламент роботи відповідної ради, який має форму рішення. Поряд з багатьма іншими питаннями він повинен врегулювати порядок обрання голови та його заступника (заступників) ради районної в місті, районної, обласної, секретаря ради сільської, селищної, міської, що прямо передбачено ч. 14 ст. 46 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні».

Так, регламенти Чернігівської [18], Кіровоградської [12], Харківської [17] обласних рад досить детально регулюють ці питання. Однак регламенти деяких рад, зокрема Одеської [14], Харківської [16], Київської [11] міських рад, Львівської [13] й Одеської [15] обласних рад, не містять локально-правового впорядкування обрання радою посадових осіб, а лише дублюють норми чинного законодавства, які мають досить загальний характер. А провести обрання посадових осіб лише на їх підставі досить проблематично, що спонукає ради в разі необхідності здійснення процедури обрання приймати тимчасові регламенти ad hoc. Така ситуація не сприяє створенню стабільної правової основи СОМС на локальному рівні й може призвести (особли-

во в умовах політичної боротьби) до зловживань і порушень прав осіб, які бажають бути обраними на ці посади.

Позитивної оцінки заслуговує практика місцевих рад, які виходячи з потреб ефективного управління намагаються в регламентах докладно врегулювати діяльність посадових осіб (приміром, регламенти Харківської й Чернігівської обласних рад містять норми, що окреслюють компетенцію заступників голови ради). Адже чинний Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноважень заступників не регламентує, а лише містить приписи щодо здійснення ними повноважень голови за його відсутності або неможливості виконання ними посадових обов'язків (частини б і 7 ст. 56). Ось чому подальша локально-правова регламентація радою функцій і повноважень цих посадових осіб є досить важливою.

Деякі ради всупереч нормам чинного законодавства впорядковують питання організації роботи, виконання повноважень та обов'язків відсутніх ПОМС. Так, у ч. 3 ст. 17 Регламенту Одеської міської ради передбачено, що за відсутності секретаря або у випадку неможливості здійснення ним своїх обов'язків останні за розпорядженням міського голови перекладаються тимча-

сово (на громадських засадах) на одного з депутатів ради без права входити до складу виконавчого комітету. За ч. 2 ст. 139 Регламенту Чернігівської обласної ради заступники голови обласної ради наділяються правом видавати накази з питань внутрішньої роботи виконавчого апарату. Статтю 175 цього ж Регламенту для начальника управління комунального майна облради встановлюється особливий порядок призначення й укладення строкового трудового договору.

Крім регламентів питання СОМС регулюються іншими рішеннями рад, які приймаються виключно на їх пленарних засіданнях. У формі рішень сільською, селищною, міською радою затверджуються структура виконавчих органів, загальна чисельність апарату ради та її виконавчих органів відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України, витрати на їх утримання, а районними і обласними радами — структура виконавчого апарату конкретної ради, її чисельність, установлена згідно з типовими штатами, затвердженими Кабінетом Міністрів України (ст. 26, 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Радою визначаються також умови оплати праці ПОМС на підставі умов, установлених для опла-

ти праці державних службовців відповідних категорій і посад (ст. 21 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»).

Значна кількість питань СОМС і правового статусу ПОМС (особливо невиборних) вирішуються розпорядженнями сільських, селищних, міських голів, голів районних, районних у місті, обласних рад. У формі розпоряджень затверджуються: (а) порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад в органі МС, (б) положення про порядок проведення атестації ПОМС, щорічної оцінки їх діяльності, (в) правила внутрішнього трудового розпорядку, (г) положення про преміювання ПОМС, (д) розподіл функціональних обов'язків, (е) положення про структурні підрозділи й посадові інструкції тощо.

Узагальнюючи викладене, можемо дійти висновку, що брак чітко, визначених законами України орієнтирів (особливо щодо предмета й меж) локально-правового регулювання СОМС і правового статусу ПОМС, незначний регулятивний потенціал останнього, низький професійний рівень підготовки актів МС аж ніяк не сприяють розвитку муніципальної служби, негативно позначаються на стані діяльності МС. Як слушно зазначає В.Коростей, нормативні

акти є ідеальним, ефективним і стабільним правовим засобом управління, якщо вони були прийняті на професійній основі. Високий професіоналізм їх змісту не дає можливості владно-виконавчим структурам та іншим особам управляти ними під час реалізації цих актів і використовувати їх недосконалість на свою користь [5, с. 125]. На жаль, слід констатувати, що якість проаналізованих локальних нормативно-правових актів є невисокою. Разом із тим можемо стверджувати, що муніципальною практикою на даний час напрацьовано певний досвід локально-правового регулювання СОМС і правового статусу ПОМС, який поряд з позитивними моментами має й деякі вади, що часто є похідними від недоліків державно-правового регламентування.

Особливої уваги потребують питання, які уповноважені суб'єкти МС урегулювали з порушеннями чинного законодавства, адже вони, як правило, вказують на актуальні проблеми правової регламентації СОМС, на існуючі місцеві потреби й інтереси, задовольнити які в межах чинного законодавства суб'єкти локальної правотворчості не змогли або не захотіли. У законах України, що впорядковують засади організації й діяльності суб'єктів МС, необхідно чітко визначити їх повноважен-

ня щодо регламентування питань СОМС, оскільки на даний час більшість із них містяться в підзаконних нормативних актах, переважно постановах Кабінету Міністрів України.

Суттєво стримує розвиток муніципальної служби й централізоване встановлення цим органом виконавчої влади типових штатів для органів МС, невизнання державою їх права самостійно (як це передбачено міжнародними стандартами) вирішувати ці проблеми. Адже відповідно до ст. 5 Всесвітньої декларації про місцеве самоврядування місцеві органи влади мають сформувані власні внутрішні адміністративні структури, щоб пристосувати їх до місцевих потреб і забезпечити ефективне управління. Умови прийняття на роботу й можливості навчання службовців цих органів МС мають демонструвати привабливість службової кар'єри. Центральні органи влади мають сприяти запровадженню системи відзнак і просування по СОМС [6, с. 176].

Потребує підвищення роль рад в нормативно-правовому регулюванні питань СОМС, адже саме з органом МС ПОМС перебуває у службово-трудовах правовідносинах. Відповідний голова повинен виступати лише уповноваженим органом (особою) стосовно виконання дій, передбачених локально-правовою нормою. Зосередження в межах повноважень однієї посадової особи права видавати локальні нормативно-правові акти щодо СОМС і застосовувати їх щодо ПОМС, до того ще й за неможливості оскаржити їх в органі МС, створює підґрунтя для різного роду зловживань, недобросовісного використання прав, відсутності гарантій у підлеглих ПОМС.

Як вбачається, перспективи подальших розвідок у даному напрямку полягають у дослідженні зарубіжного досвіду державно- й локально-правового регулювання муніципальної служби, узагальненні матеріалів вітчизняної практики в цій сфері, виробленні обґрунтованих пропозицій стосовно вдосконалення правового регулювання СОМС в Україні.

**Список літератури:** 1. Батанов О.В., Кампо В.М. Муніципальне право зарубіжних країн: Навч. посіб.: У 2-х ч. – Ч. 1. – К.: Знання України, 2005. – 148 с. 2. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади. – Х.: Право, 2005. – 304 с. 3. Борденюк В.І. Місце самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії. – К.: Парламент. вид-во, 2007. – 575 с. 4. Відомості Верховної Ради України. 5. Коростей В. Про функції права // Право України. – 2004. – № 9. – С. 124 – 128. 6. Лазор О.Д., Лазор О.Я. Місце самоврядування. Вітчизняний та зарубіжний досвід: Навч. посіб. Вид. 2-ге, доп. і перероб. – К: Дакор, 2005. – 560 с. 7. Лазор О.Д., Лазор О.Я. Служба в органах



## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

місцевого самоврядування: Наук.-практ. коментар: Навч. посіб. – К: Дакор, КНТ, 2005. – 368 с.

**8.** *Любченко П.* Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні підходи реформування // Право України. – 2009. – № 5. – С. 55 – 60. **9.** *Любченко П.* Проблеми правового регулювання служби в органах місцевого самоврядування // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2008. – № 1 (52). – С. 89 – 97. **10.** Про затвердження рекомендацій щодо включення до регламентів роботи органів місцевого самоврядування питань проходження служби в органах місцевого самоврядування: Наказ Головдержслужби України від 24.12.2008 р., № 375 // Офіційний веб-сайт Головдержслужби України [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.guds.gov.ua/sub/data/upload/publication/nikolaivska/ua/1278/8.doc>. **11.** Регламент Київської міської ради // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://kmr.gov.ua/rada.asd?Id=2>. **12.** Регламент Кіровоградської обласної ради // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oblrada.kirovograd.ua/download/nrb/file/24/14.7.z>. **13.** Регламент Львівської обласної ради // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oblrada.lviv.ua/reglament.php>. **14.** Регламент Одеської міської ради // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.odessa.ua/council/3959>. **15.** Регламент Одеської обласної ради // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://oblrada.odessa.gov.ua/Main.aspx?sect=Page&IDPage=184&id=462>. **16.** Регламент Харківської міської ради // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.city.kharkov.ua/uk/article/view/id/54>. **17.** Регламент Харківської обласної ради // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oblrada.kharkov.ua/rus/agenda/?id=2>. **18.** Регламент Чернігівської обласної ради // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: [http://www.chernigiv-oblrada.gov.ua/index.php?th=cat&cat\\_id=711&print=1](http://www.chernigiv-oblrada.gov.ua/index.php?th=cat&cat_id=711&print=1). **19.** *Соляник К.Є.* Служба в органах місцевого самоврядування: проблеми правового регулювання // Пробл. законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. *В.Я. Тацій.* – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2006. – Вип. 83. – С. 80 – 86. **20.** Статут територіальної громади міста Києва // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://kmv.gov.ua/getdoc.asp?Id=5769>. **21.** Статут територіальної громади міста Харкова // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.city.kharkov.ua/uk/document/view/id/2574>. **22.** Статут територіальної громади міста Чернігова // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: [http://www.chernigiv-rada.gov.ua/starteg\\_roz\\_mista.php](http://www.chernigiv-rada.gov.ua/starteg_roz_mista.php).

### ПРОБЛЕМЫ ЛОКАЛЬНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВОПРОСОВ СЛУЖБЫ В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ПРАВОВОГО СТАТУСА ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ

Сергиенко Е.В.

Статья посвящена исследованию теоретических и практических проблем локально-правового регулирования службы в органах местного самоуправления и правового статуса должностных лиц местного самоуправления.

*Ключевые слова:* служба в органах местного самоуправления, должностные лица, правовой статус, локально-правовое регулирование, акты местного самоуправления.

### PROBLEMS OF LOCAL LEGAL REGULATION OF QUESTIONS OF SERVICE IN LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES AND LEGAL STATUS OF PUBLIC SERVANTS Sergienko O.V.

The article is devoted to the research of theoretical and practical problems of the locally-legal regulation of service in local self-government bodies and legal status of public servants of local self-government.

*Key words:* service in local self-government bodies, public servants, legal status, locally-legal regulation, local legal acts.

*Надійшла до редакції 08.04.2010 р.*