

В. І. Пилипів

здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету

О. В. Тильчик

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки
Університету державної фіскальної служби України

СЛУЖБА В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: АДМІНІСТРАТИВНО-ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ

Метою статті є аналіз законів України, у яких йдеться про службу в органах місцевого самоврядування.

Враховуючи значний обсяг положень законів, якими здійснюється адміністративно-правове регулювання службових правовідносин в органах місцевого самоврядування, слід на початку роботи запропонувати поділити їх на дві групи.

Перша група містить закони, які містять адміністративні норми про службу в органах місцевого самоврядування. До цієї групи насамперед варто віднести:

- Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07 червня 2001 року;
- Кодекс адміністративного судочинства України;
- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року;
- Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 року;
- Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року.

За підсумками стислого аналізу Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року слід рекомендувати внести до нього наступні зміни та доповнення: Доповнити закон статтею 5¹ наступного змісту:

«Стаття 5¹. Служба в органах місцевого самоврядування.

1. Громадяни України, які відповідають умовам, встановленим чинним законодавством, мають право на службу в органах місцевого самоврядування.

2. Служба в органах місцевого самоврядування є видом публічної служби та регламентується актами чинного законодавства України для осіб, що займають виборні або адміністративні посади в органах місцевого самоврядування».

Таким чином, слід запропонувати викласти абзац «державний орган» частини першої статті 1 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року у наступній редакції:

«орган публічної влади – орган державної влади, в тому числі колегіальний державний орган, орган місцевого самоврядування, інший суб'єкт публічного права, незалежно від наявності статусу юридичної особи, якому згідно із законодавством надані повноваження здійснювати від імені держави владні управлінські функції, юрисдикція якого поширюється на всю територію України або на окрему адміністративно-територіальну одиницю».

Ключові слова: служба в органах місцевого самоврядування, виборні посадові особи місцевого самоврядування, службовці органів місцевого самоврядування, правовідносини на службі в органах місцевого самоврядування, публічна влада, право на службу в органах місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. Враховуючи значний обсяг положень законів, якими здійснюється адміністративно-правове регулювання службових правовідносин в органах місцевого самоврядування, слід для початку запропонувати поділити їх на дві групи.

Перша група містить закони, які містять адміністративні норми про службу в органах місцевого самоврядування. До цієї групи передусім варто віднести:

- Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07 червня 2001 року;

- Кодекс адміністративного судочинства України;
- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року;
- Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 року;
- Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року.

Друга група містить закони, які містять норми інших галузей права про службу в органах місцевого самоврядування.

- Кодекс законів про працю України (переважно норми трудового права);
- Виборчий кодекс України (переважно норми конституційного права);
- Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 року (переважно норми конституційного права) та інші.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблеми, окреслені у статті, досліджувала низка вчених – фахівців з адміністративного права. Під час написання статті було використано напрацювання таких дослідників, як Л.Р. Біла-Тіунова, Н. Янюк, А. Шарая, Н. Оніщенко, та інших фахівців з юридичних наук (переважно з конституційного права України – Н.В. Мішиної, І.Б. Коліушка, В.П. Тимощук та інших).

Метою статті є аналіз законів України, у яких йдеться про службу в органах місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Слід приділити увагу такому важливому джерелу адміністративного права, як Кодекс адміністративного судочинства України.

Цей документ є надзвичайно вагомим, коли йдеться про вирішення конфліктів, пов'язаних зі вступом на службу в органах місцевого самоврядування, з її проходженням, з припиненням трудових відносин між працівником та органом місцевого самоврядування.

На відміну від типових трудових спорів, відповідні проблеми та конфліктні питання розглядаються не загальними судами, а судами адміністративної юрисдикції. Відповідно, слід звернути увагу на положення зазначеного Кодексу, які регламентують ці питання. На користь цього свідчать положення статті 19 «Справи, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів», відповідно до яких: «юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема: <...> 2) спорах з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби» [1].

Варто зауважити, що вищезазначена група справ належить до «справ незначної складності». Про це свідчать положення пункту першого частини шостої статті 12 «Форми адміністративного судочинства», відповідно до яких «для цілей цього Кодексу справами незначної складності є справи щодо: 1) прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, окрім справ, в яких позивачами є службові особи, які у значенні Закону України «Про запобігання корупції» займають відповідальне та особливо відповідальне становище» [1]. Слід визнати таку постановку питання цілком логічною, адже навряд чи варто відносити справи з можливою «корупційною» компонентою до числа «справ незначної складності». Варто погодитись з позицією авторів Кодексу та перейти до наступних положень, присвячених службі в органах місцевого самоврядування.

У Кодексі адміністративного судочинства є й інші положення щодо особливостей провадження у цих справах, виконання рішень у цих справах. Варто звернути увагу на них, але у контексті аналізу відповідних питань, адже вони мають більш детальний характер, ніж проаналізовані вище положення. У цілому ж слід ще раз наголосити на тому, що Кодекс адміністративного судочинства є одним з нормативно-правових актів, за допомогою положень якого відбувається адміністративно-правове регулювання службових правовідносин в органах місцевого самоврядування.

Ще одним Законом України, за допомогою положень якого здійснюється адміністративно-правове регулювання службових правовідносин в органах місцевого самоврядування, дослідники визнають Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року.

У цьому Законі посилання на службу в органах місцевого самоврядування міститься лише в одному положенні, уміщеному у частині першій статті 42 «Повноваження сільського, селищного, міського голови», а саме:

«Повноваження новообраного сільського, селищного, міського голови починаються з моменту складення ним присяги відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» на пленарному засіданні відповідної сільської, селищної, міської ради, на якому відповідною територіальною виборчою комісією були оголошені рішення щодо його обрання та реєстрації. Повнова-

ження сільського, селищного, міського голови закінчуються в день відкриття першої сесії відповідної сільської, селищної, міської ради, обраної на наступних чергових місцевих виборах, або, якщо рада не обрана, – з моменту вступу на цю посаду іншої особи, обраної на наступних місцевих виборах, крім випадків дострокового припинення його повноважень відповідно до частин першої та другої статті 79 цього Закону» [2].

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року значна увага приділяється окремим посадовим особам місцевого самоврядування, не тільки сільським, селищним, міським головам, але й іншим. А тому під час здійснення адміністративно-правового регулювання службових правовідносин в органах місцевого самоврядування слід брати до уваги насамперед низку з них.

Так, стаття 1 містить нормативне визначення поняття «посадова особа місцевого самоврядування» – особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету [2]. Цю дефініцію слід взяти до уваги у її співвідношенні з доктринальними розробками фахівців з адміністративного права та з положеннями Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Варто звернути увагу також і на статтю 5 «Система місцевого самоврядування». Відповідно до її положень у межах цієї системи є елементи, наявність яких є обов'язковою, а також і елементи, наявність яких є факультативною (дивись, наприклад, [3; 4; 5; 6]).

Отже, «система місцевого самоврядування включає:

- територіальну громаду;
- сільську, селищну, міську раду;
- сільського, селищного, міського голову;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- старосту;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення.

У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до цього Закону можуть утворюватися районні в місті ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та обирають

голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету [2].

Факультативними елементами є:

а) органи самоорганізації населення (як витікає з їхньої назви, їхнє утворення є добровільним);

б) районні у містах органи місцевого самоврядування.

Важливими для подальшого удосконалення адміністративно-правового регулювання службових правовідносин в органах місцевого самоврядування є наступні статті Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року:

– стаття 10 «Ради – представницькі органи місцевого самоврядування», особливо частина 5, яка передбачає, що «чисельність працівників органів місцевого самоврядування встановлюється відповідною радою у межах загальної чисельності, визначеної типовими штатами, затвердженими Кабінетом Міністрів України» [2];

– стаття 11 «Виконавчі органи рад»;

– стаття 12 «Сільський, селищний, міський голова»;

– стаття 54-1 «Староста».

Варто наголосити на тому, що цю статтю доречно розмістити одразу після статті, у якій йдеться про систему місцевого самоврядування, що як елементи містить окремі органи місцевого самоврядування, а також включає деяких посадових осіб місцевого самоврядування.

Наступний Закон України, згадку про який доцільно зробити у процесі дослідження адміністративно-правового регулювання службових правовідносин в органах місцевого самоврядування, Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 року.

Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 року «визначає спеціальний статус міста Києва як столиці України, особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті відповідно до Конституції України та законів України» [7].

Зрозуміло, що у цьому Законі йдеться не про правило, а про виключення з правил. Так, типове місто в Україні управляється, та територіальна громада міста здійснює міське самоврядування зовсім не так, як у столиці.

Також вартими уваги у нашому дослідженні є ті положення, які зумовлюють особливості здійснення публічної влади, а отже, і особли-

вості публічної служби у Києві. А саме, «місто Київ як столиця України є:

1) політичним та адміністративним центром держави;

2) місцем розташування резиденції глави держави – Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, центральних органів державної влади;

3) духовним, культурним, історичним, науково-освітнім центром України;

4) місцем розташування дипломатичних представництв іноземних держав та міжнародних організацій в Україні» [8].

Наступним важливим документом, починаючи з 2014 року, є Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року. Відповідно до своєї Преамбули «цей Закон визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень» [8].

На початку Закону розміщено статтю, у якій йдеться про те, на коло яких осіб розповсюджується цей нормативно-правовий акт. З точки зору адміністративно-правового регулювання службових правовідносин в органах місцевого самоврядування представляють інтерес дві частини цієї статті:

– «виборні особи – Президент України, народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови;

– державний орган – орган державної влади, в тому числі колегіальний державний орган, інший суб'єкт публічного права, незалежно від наявності статусу юридичної особи, якому згідно із законодавством надані повноваження здійснювати від імені держави владні управлінські функції, юрисдикція якого поширюється на всю територію України або на окрему адміністративно-територіальну одиницю» [8].

Не дуже зрозуміло, чого поняття «виборні особи» розглянуто без конкретизації щодо органів державної влади, органів місцевого самоврядування, тоді як поняття «державний орган» включає в себе посилання на «колегіальний державний орган» та «інших суб'єктів публічного права». Очевидно, що маються на увазі і органи місцевого самоврядування, однак у такому разі більш правильно було б вести мову про «орган публічної влади». Ми вже зазначали, що більшість сучасних дослідників –

фахівців з адміністративного права, вважають, що публічна служба представлена державною службою та службою в органах місцевого самоврядування, коли йдеться про сучасну Україну (дивись також [9; 10; 11]).

Про це свідчить системний аналіз статей 1 та 3 аналізованого Закону України. Зокрема, стаття 3 «Суб'єкти, на яких поширюється дія цього Закону» передбачає:

«1. Суб'єктами, на яких поширюється дія цього Закону, є:

1) особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:

б) народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, *депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови*;

в) державні службовці, *посадові особи місцевого самоврядування*;

2) особи, які для цілей цього Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або *місцевого самоврядування*» [8].

Крім того, варто наголосити, що у Законі України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року до адміністративно-правового регулювання службових правовідносин в органах місцевого самоврядування належать переважно положення Розділу IV «Запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням» (а саме стаття 22 «Обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища», стаття 23 «Обмеження щодо одержання подарунків», стаття 24 «Запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поведження з ними», стаття 25 «Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності», стаття 26 «Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування», стаття 27 «Обмеження спільної роботи близьких осіб»), а також Розділу V «Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів».

Висновки і пропозиції. За підсумками стисло аналізу Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року слід рекомендувати внести до нього наступні зміни та доповнення:

Доповнити закон статтею 5¹ наступного змісту:

«Стаття 5¹. Служба в органах місцевого самоврядування.

1. Громадяни України, які відповідають умовам, встановленим чинним законодавством,

мають право на службу в органах місцевого самоврядування.

2. Служба в органах місцевого самоврядування є видом публічної служби та регламентується актами чинного законодавства України для осіб, що займають виборні або адміністративні посади в органах місцевого самоврядування».

Слід запропонувати викласти абзац «державний орган» частини першої статті 1 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року у наступній редакції:

«орган публічної влади – орган державної влади, в тому числі колегіальний державний орган, орган місцевого самоврядування, інший суб'єкт публічного права, незалежно від наявності статусу юридичної особи, якому згідно із законодавством надані повноваження здійснювати від імені держави владні управлінські функції, юрисдикція якого поширюється на всю територію України або на окрему адміністративно-територіальну одиницю».

Перспективи подальших досліджень полягають в аналізі також і інших законів України з аналізованого питання.

Список використаної літератури:

1. Кодекс адміністративного судочинства України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
3. Mishyna N.V. Guarantees of Local Government in Ukraine | Гарантії місцевого самоврядування в Україні. *Юридика*. 2020. № 2. С. 15–18.
4. Mishyna N.V. Self-Organized Bodies of the Population and the Local Government's Nature Concepts | Органи самоорганізації населення у контексті теорій про природу місцевого самоврядування. *Юридика*. 2020. № 1. С. 16–20.
5. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення у системі місцевого самоврядування. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2019. Т. XXIII. С. 84–91.
6. Мішина Н.В. Територіальні громади та об'єднані територіальні громади в Україні. *Наукові праці НУ ОЮА*. 2019. Т. 24. С. 75–80.
7. Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 року № 401-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14>.
8. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
9. Янюк Н. Система публічної служби: дискусійні питання теорії та практики. Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики: Збірник матеріалів I Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 5–6 липня 2018 року). Київ : ВД «Дакор», 2018. С. 479–482.
10. Шарая А. Принципи державної служби: законодавче закріплення. Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики: Збірник матеріалів I Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 5–6 липня 2018 року). Київ: ВД «Дакор», 2018. С. 451–454.
11. Оніщенко Н. Публічна служба як правова категорія: контури осмислення в контексті сучасних реалій. Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики: Збірник матеріалів I Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 5–6 липня 2018 року). Київ : ВД «Дакор», 2018. С. 287–290.

Pylypiv V. I., Tylchuk O. V. Service in local government: administrative and legislative regulation

The purpose of the article is to analyze the laws of Ukraine, which deal with service in local governments.

Given the significant amount of provisions of the laws governing the administrative and legal regulation of official relations in local governments, it should be proposed at the beginning of the unit to divide them into two groups.

The first group contains laws that contain administrative rules on service in local governments. This group should primarily include:

- Law of Ukraine “On Service in Local Self-Government Bodies” of June 7, 2001;
- Code of Administrative Procedure of Ukraine;
- Law of Ukraine “On Local Self-Government in Ukraine” of May 21, 1997;
- Law of Ukraine “On the capital of Ukraine – the hero city of Kyiv” of January 15, 1999;
- Law of Ukraine “On Prevention of Corruption” of October 14, 2014, others.

Following a brief analysis of the Law of Ukraine “On Local Self-Government in Ukraine” of May 21, 1997, it is recommended to make the following changes and additions:

*To supplement the law with Article 51 as follows:
“Article 51. Service in local government.*

1. Citizens of Ukraine who meet the conditions established by current legislation have the right to serve in local governments.

2. Service in local self-government bodies is a type of public service and is regulated by acts of the current legislation of Ukraine for persons holding elected or administrative positions in local self-government bodies”.

Thus, it should be proposed to state the paragraph “state body” of the first part of Article 1 of the Law of Ukraine “On Prevention of Corruption” of October 14, 2014 in the following wording:

“Public authority – a public authority, including a collegial state body, local government, other subject of public law, regardless of the status of a legal entity, which according to the law is empowered to exercise on behalf of the state governmental administrative functions, whose jurisdiction applies to the entire territory of Ukraine or to a separate administrative-territorial unit”.

Key words: service in local self-government bodies, elected officials of local self-government bodies, employees of local self-government bodies, legal relations in the service in local self-government bodies, public authorities, right to serve in local self-government bodies.