

БЕДНИЙ ОЛЕГ ІГОРОВИЧ

УДК: 35.08:352(477)

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ СЛУЖБИ
В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
В УКРАЇНІ**

Спеціальність 12.00.07 – теорія управління;
адміністративне право і процес; фінансове право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Одеса – 2003

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Одеській національній юридичній академії Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор
КІВАЛОВ Сергій Васильович,
Одеська національна юридична академія,
завідувач кафедри адміністративного
та фінансового права

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
АВЕР'ЯНОВ Вадим Борисович,
Інститут держави і права ім. В. М. Корецького
НАН України, завідуючий відділом проблем
державного управління та адміністративного
права

кандидат юридичних наук, доцент
ЯРМАКІ Христофор Петрович,
Одеський юридичний інститут Національного
університету внутрішніх справ МВС України,
начальник кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності органів
внутрішніх справ

Провідна установа: Київський національний університет
ім. Тараса Шевченка, кафедра конституційного
і адміністративного права (м. Київ)

Захист відбудеться “ 20 ” червня 2003 року о 13:00 годині
на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.01 Одеської національної
юридичної академії за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Одеської національної
юридичної академії за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

Автореферат розісланий “ 19 ” травня 2003 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Л.Р. Біла

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. В умовах проведення політичних, економічних та адміністративних реформ в Україні щодо посилення вертикалі влади, розвитку ініціативи на місцях зростає потреба у підвищенні ефективності управлінської діяльності апарату публічної влади на всіх організаційно-правових рівнях. Функціонування апарату знаходить свій прояв у повсякденній професійній діяльності широкого кола осіб в органах державної влади та органах місцевого самоврядування – державній службі та службі в органах місцевого самоврядування. Найбільш наближеною до населення і з точки зору формування, і з позиції повсякденного впливу, виступає служба в органах місцевого самоврядування, яка спрямована на підвищення життєвого рівня та умов проживання людей, а також на успішний розвиток підприємств і організацій, які здійснюють діяльність на відповідній території.

Питання організації служби в органах місцевого самоврядування значною мірою потребують ґрунтовних наукових досліджень та відповідного адміністративно-правового оформлення. Сучасний стан наукових розробок та правового регулювання у цій сфері обумовлюють необхідність спеціального наукового дослідження організаційно-правових основ служби в органах місцевого самоврядування в Україні.

Реалізація адміністративної реформи в Україні потребує формування системи публічної служби взагалі та служби в органах місцевого самоврядування як одного з видів публічної служби, зокрема. В контексті реформи одним з найбільш складних завдань виступає нормативне закріплення та практичне втілення організаційних та відповідних адміністративно-правових основ служби в органах місцевого самоврядування.

Розробка питань організації служби в органах місцевого самоврядування ґрунтується на положеннях Концепції адміністративної реформи в Україні, Стратегії реформування системи державної служби та проекту Концепції реформи адміністративного права. Реалізація завдань ефективності служби в органах місцевого самоврядування неможлива без запровадження відповідного адміністративно-правового регулювання.

Конституція України закріпила право громадян на участь в управлінні державними справами, на рівний доступ до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. 7 червня 2001 р. Верховною Радою України прийнято Закон “Про службу в органах місцевого самоврядування”, який став правовою базою для формування та розвитку цієї форми публічної служби. Цим Законом закріплено механізм реалізації конституційного права громадян на рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування. Значна частина норм Закону носить відсильний характер до законодавства про місцеве самоврядування та законодавства про державну службу.

У той же час, значна частина питань організації служби в органах місцевого самоврядування залишається не врегульованою нормами адміністративного права і потребує свого правового закріплення в законодавчих та підзаконних актах. До них можна віднести, зокрема, механізм заснування (встановлення) посад в органах місцевого самоврядування, визначення посадових повноважень службовців; процедури заміщення посад на службі, оцінку діяльності виборних посадових осіб, перепідготовку та підвищення кваліфікації службовців та ін.

Окремі питання організації служби в органах місцевого самоврядування, які знайшли своє закріплення в законодавстві, потребують наукового переосмислення. Це стосується визначення та застосування поняття “службовець органу місцевого самоврядування” поряд із поняттям “посадової особи місцевого самоврядування”, визначення “посади в органі місцевого самоврядування”, розвитку системи принципів служби, систематизації підстав припинення служби, окремих видів юридичної відповідальності службовців та ін.

Для вітчизняної адміністративно-правової науки розробка проблем організації служби в органах місцевого самоврядування на сьогодишньому етапі є значною мірою новим напрямом наукового пошуку, при розробці якого слід враховувати його складність в умовах побудови демократичної і правової держави.

Окремі питання проблематики державної (публічної) служби тією чи іншою мірою досліджували у своїх роботах В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, Д.М. Бахрах, К.С. Бельський, Л.Р. Біла, Ю.П. Битяк, В.А. Воробйов, Б.Н. Габрічідзе, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, І.О. Картузова, С.В. Ківалов, Л.В. Коваль, В.К. Колпаков, Є.Б. Кубко, Б.М. Лазарєв, В.М. Манохін, О.В. Оболенський, Д.М. Овсянко, В.Ф. Опришко, М.П. Орзіх, І.М. Пахомов, Ю.М. Старілов, О.В. Тодощак, В.В. Цветков, Ю.С. Шемшученко. В контексті державного будівництва та місцевого самоврядування питання служби розглядали М.О. Баймуратов, Г.В. Барабашов, І.П. Бутко, В.І. Васильєв, В.А. Григор'єв, В.М. Кампо, А.І. Коваленко, О.Є. Кутафін, Б.А. Пережняк, В.Ф. Погорілко, Н.В. Постовий, С.М. Стременовський, В.І. Фадєєв, О.Ф. Фрицький, Є.С. Шугріна, В.А. Ясюнас.

Але системне комплексне адміністративно-правове дослідження організаційно-правових основ служби в органах місцевого самоврядування в національній науці поки що відсутнє. Стан законодавчого регулювання та практики організації служби в органах місцевого самоврядування обумовлюють необхідність здійснення дисертаційного дослідження в контексті наукового забезпечення адміністративної реформи в Україні.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Тема дисертації, що пропонується, пов'язана з основними напрямками наукових досліджень у галузі держави і права на 1998-2000 рр., затвердженими загальними зборами Академії правових наук України 19 березня 1998 р. Тема роботи є складовою частиною науково-дослідної роботи Одеської національної юридичної академії на тему “Правові проблеми становлення і розвитку сучасної Української держави” (державний реєстраційний № 0101U001195). Обраний напрямок дослідження знаходиться у безпосередньому зв'язку з темою наукових досліджень “Теоретичне обґрунтування і правове забезпечення адміністративної і фінансової реформи в Україні”, яку виконує кафедра адміністративного та фінансового права Одеської національної юридичної академії.

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на підставі аналізу чинного законодавства, наукових розробок, вітчизняного і зарубіжного досвіду визначити закономірності, тенденції організаційного та адміністративно-правового забезпечення служби в органах місцевого самоврядування, розробити науково обґрунтовані пропозиції щодо ефективної організації служби в органах місцевого самоврядування в Україні та підвищення результативності і ефективності здійснення управлінських функцій в органах місцевого самоврядування.

Досягнення зазначеної мети забезпечується вирішенням наступних завдань:

визначення публічної служби та служби в органах місцевого самоврядування, їхньої сутності, ознак та принципів;

дослідження історичних аспектів формування служби в місцевих органах влади (органах місцевого самоврядування) в Україні, аналіз досвіду організації служби в розвинутих демократичних державах;

визначення сутності та змісту організації служби в органах місцевого самоврядування;

характеристика та аналіз окремих елементів організації служби в органах місцевого самоврядування;

виявлення змісту та характеру адміністративно-правового регулювання організаційних основ служби в органах місцевого самоврядування;

дослідження перспектив удосконалення організації служби в органах місцевого самоврядування та її адміністративно-правового забезпечення з метою підвищення її ефективності.

Об'єктом дослідження є вітчизняна та зарубіжна нормативна база, що регулює організаційні основи служби в органах місцевого самоврядування, практика її застосування на різних організаційно-правових рівнях місцевого самоврядування.

Предметом дослідження є матеріальні та процесуальні адміністративні правовідносини, що виникають під час організації служби в органах місцевого самоврядування в Україні, зокрема, під час встановлення посад та визначення посадових повноважень, встановлення способів та порядку заміщення посад, правил проходження служби, підстав та порядку звільнення зі служби, визначення правового статусу службовців.

Методи дослідження. У дисертації використовувалася сукупність різних методів дослідження. Основний метод, який застосовано при здійсненні дисертаційного дослідження, – загальнонауковий діалектичний метод, що дозволив проаналізувати чинне законодавство та практику його застосування щодо організації служби в органах місцевого самоврядування. Широко використовувався також метод порівняльного правового дослідження при аналізі досвіду організації служби в органах місцевого самоврядування у зарубіжних країнах. Під час проведення дослідження було застосовано конкретно-історичний метод, за допомогою якого було досліджено розвиток законодавства та практики організації служби в органах місцевого самоврядування. У процесі дослідження широко використовувалися методи системного та структурно-функціонального аналізу при розгляді місця і ролі служби в органах місцевого самоврядування в системі публічної служби та виявленні її окремих ознак.

Наукова новизна одержаних результатів. Наукову новизну дослідження складає адміністративно-правовий підхід до питання організації служби в органах місцевого самоврядування, розгляд її як окремого виду публічної служби. На основі сучасних досягнень адміністративно-правової науки, аналізу нормативної бази України та зарубіжних країн зроблено висновок про те, що організація служби в органах місцевого самоврядування забезпечує реалізацію цими органами деконцентрованих управлінських функцій публічної влади.

Проведення дисертаційного дослідження дало змогу одержати наступні результати, які мають наукову новизну:

здійснено комплексний науковий аналіз нормативного регулювання та практики організації служби в органах місцевого самоврядування;

визначено службу в органах місцевого самоврядування як самостійний вид публічної служби, що у сучасний період переживає становлення у зв'язку з формуванням правової системи України та її розвитком як демократичної держави;

запропоновано подальший розвиток системи принципів служби в органах місцевого самоврядування з метою забезпечення її ефективної організації та здійснення;

визначено сутнісну характеристику та зміст організаційних основ служби в органах місцевого самоврядування в Україні;

запропоновано класифікацію посад службовців органів місцевого самоврядування у залежності від ступеня та рівня адміністративно-правового регулювання;

запропоновано класифікацію та наведено ознаки способів заміщення посад в органах місцевого самоврядування;

виділено та охарактеризовано елементи проходження служби в органах місцевого самоврядування, проаналізовано їх правове регулювання нормами інших галузей права;

запропоновано класифікацію підстав звільнення зі служби в органах місцевого самоврядування та проаналізовано їх правове регулювання нормами інших галузей права;

отримано висновки про недостатнє адміністративно-правове регулювання організації служби в органах місцевого самоврядування в Україні;

запропоновано шляхи адміністративно-правового забезпечення організації служби, спрямовані на її вдосконалення з урахуванням вітчизняного та зарубіжного досвіду.

Практичне значення одержаних результатів. Висновки, пропозиції та рекомендації, викладені у дисертації, можуть бути використані, зокрема:

при розробці та прийнятті кодифікованого законодавчого акту з питань публічної служби, при внесенні змін до Законів “Про державну службу”, “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про службу в органах місцевого самоврядування”;

при розробці та прийнятті підзаконних нормативно-правових актів з питань публічної служби і, зокрема, служби в органах місцевого самоврядування;

при здійсненні заходів щодо реалізації Концепції адміністративної реформи в Україні, в першу чергу в частині, де мова йде про службу в органах місцевого самоврядування;

при розробці і прийнятті статутів територіальних громад та інших нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування в частині питань організації служби в органах місцевого самоврядування.

Практичне значення дисертаційного дослідження полягає також у тому, що його положення можуть бути використані в правозастосовчій діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування при вирішенні питань організації служби у відповідних органах.

Теоретичні розробки, викладені у дисертації, застосовуються в Одеській національній юридичній академії при викладанні навчальних дисциплін “Адміністративне право”, “Організація державної служби в Україні”, “Державна служба”.

Апробація результатів дисертації. Основні положення та висновки дисертації були оприлюднені на 3-й звітній науковій конференції професорсько-викладацького складу і аспірантів Одеської державної юридичної академії (Одеса, 2000 р.), Міжнародній науково-практичній конференції “Сучасний конституціоналізм та конституційна юстиція” (Одеса, 2000 р.), 4-й звітній конференції професорсько-викладацького складу і аспірантів Одеської національної юридичної академії (Одеса, 2001 р.), VI Міжнародній науково-методичній конференції “Удосконалення підготовки фахівців” (Одеса, 2001 р.), 5-й звітній конференції професорсько-викладацького складу і аспірантів Одеської національної юридичної академії (Одеса, 2002 р.). Матеріали дослідження обговорювалися на засіданнях кафедри адміністративного та фінансового права Одеської національної юридичної академії.

Результати дисертаційного дослідження використовувалися в навчальному процесі, при проведенні семінарських і практичних занять з адміністративного права та організації державної служби в Україні.

Публікації. Основні результати, отримані автором у процесі роботи над темою дисертації, викладено у 5-х наукових статтях, 4 з яких містяться у фахових виданнях, перелік яких затверджений ВАК України.

Структура та обсяг роботи. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що включають дев'ять підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Повний обсяг дисертації становить 175 сторінок, у тому числі список використаних джерел – 18 сторінок, що включає 177 найменувань.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ

Перший розділ “Місце і роль служби в органах місцевого самоврядування в системі публічної служби” містить три підрозділи. У **підрозділі 1.1. “Визначення, сутність та види публічної служби”** служба розглядається як окремий вид суспільно корисної діяльності людини. Аналізуються погляди різних авторів (Д. М. Бахраха, В. М. Манохіна, Л. В. Коваля) на сутність служби у суспільстві та специфіку праці службовців. Значна увага приділяється досвіду організації служби в органах публічної влади в європейських країнах.

Характеризуються погляди дослідників на класифікацію служби за радянської доби на службу в державних організаціях, або державну службу, та службу в громадських організаціях, або громадську службу. В публічній владі тих часів не існувало поділу на державну та публічно-самоврядну (місцеве самоврядування), тому зазначена класифікація була доречною – всі публічно-владні органи та їх службовці були державними. Визначається, що

становлення і розвиток місцевого самоврядування на початку 90-х років XX століття, обумовили появу нового виду служби – служби в органах місцевого самоврядування, який має знайти своє місце в класифікації служби.

Пропонується виділяти два типи служби: публічну, яка здійснюється на посадах в державних органах та органах місцевого самоврядування та спрямована на здійснення суспільно-важливих (публічних) функцій, та корпоративну, яка здійснюється на підприємствах, в установах та організаціях всіх форм власності та спрямована на здійснення внутрішньо організаційних (корпоративних) функцій та соціально-культурне обслуговування людей. До першого типу вважається за необхідне відносити державну службу та службу в органах місцевого самоврядування.

У підрозділі 1.2. **“Служба в органах місцевого самоврядування як самостійний вид публічної служби: поняття та ознаки”** розглядаються змістовна характеристика служби в органах місцевого самоврядування, її значення в умовах адміністративної реформи. Аналізується взаємозв’язок місцевого самоврядування і державного управління в рамках різних теорій місцевого самоврядування. У відповідності з позицією В. А. Ясюнаса, Н.В. Постового, зазначається, що державна теорія місцевого самоврядування є найближчою до реального життя, що проведення чіткої межі між місцевим самоврядуванням та державним управлінням неможливе.

Звертається увага на те, що побудова в ході адміністративної реформи ефективної системи управління на засадах децентралізації та деконцентрації публічної влади має включати становлення самостійного інституту служби в органах місцевого самоврядування та встановлення чітких взаємовідносин між різними видами публічної служби. З цією метою відокремлюються ті ознаки служби в органах місцевого самоврядування, які відрізняють її в системі публічної служби від іншого виду останньої – державної служби.

Характеризуються чотири ознаки служби в органах місцевого самоврядування: служба є професійною, на постійній основі діяльністю певного кола осіб; служба здійснюється на посадах в органах місцевого самоврядування та їхньому апараті; служба спрямована на забезпечення виконання завдань та функцій органів місцевого самоврядування; фінансування служби здійснюється за рахунок місцевих бюджетів. З огляду на зазначені ознаки, пропонується визначити службу в органах місцевого самоврядування як професійну, на постійній основі діяльність осіб, які займають посади в органах місцевого самоврядування та їхньому апараті щодо забезпечення виконання їхніх завдань та функцій та одержують заробітну плату за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Підрозділ 1.3. “Принципи служби в органах місцевого самоврядування” присвячений визначенню та характеристиці

основоположних начал, найбільш визначальних ідей – принципів служби в органах місцевого самоврядування. Зазначається, що категорія принципів служби в органах місцевого самоврядування є продуктом синтезу принципів державного управління і державної служби, але не суто механічного їх поєднання. Розглядаються класифікації принципів служби: конституційні та організаційні принципи; принципи організації служби та принципи функціонування служби; загальні принципи публічної служби та специфічні принципи служби в органах місцевого самоврядування.

При висвітленні принципів служби, закріплених в Законі “Про службу в органах місцевого самоврядування”, відзначається, що передбачені ним принципи за змістом якщо не тотожні, то значною мірою перетинаються. Це стосується, наприклад, принципу служіння територіальній громаді, принципу захисту інтересів територіальної громади та принципу дотримання прав місцевого самоврядування. Існує, крім цього, певне протиріччя між принципом поєднання місцевих та державних інтересів та принципом захисту інтересів територіальної громади. Все це свідчить про необхідність наукового переосмислення та вироблення системи принципів служби в органах місцевого самоврядування.

З огляду на наведене, пропонується та розглядається система принципів служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням як закріплених в Законі “Про службу в органах місцевого самоврядування”, так і інших принципів, спрямованих на ефективну організацію та функціонування служби: верховенство права та законність; пріоритет прав і свобод людини; самостійність кадрової політики в органах місцевого самоврядування; рівний доступ громадян до служби з урахуванням ділових якостей та професійної підготовки; професіоналізм та компетентність службовців; підконтрольність та підзвітність службовців та їх відповідальність за невиконання або неналежне виконання своїх службових обов’язків; правова та соціальна захищеність службовців; позапартійність (політична нейтральність) службовців.

Другий розділ “Сутнісна характеристика та зміст організаційних основ служби в органах місцевого самоврядування” складається з чотирьох підрозділів. У підрозділі 2.1. **“Сутнісна характеристика організаційних основ служби в органах місцевого самоврядування”** аналізуються погляди різних авторів на сутність організації служби як державної, так і в органах місцевого самоврядування. Звертається увага на відсутність єдиної думки з цього приводу. Пропонується розглядати організаційні основи служби як сукупність взаємопов’язаних нормативно закріплених заходів, які спрямовані на створення, заміщення посад та виконання посадових повноважень на службі в органах місцевого самоврядування.

Серед окремих організаційних основ служби в органах місцевого самоврядування виділяються: встановлення (заснування) посад та визначення посадових повноважень; визначення способів та порядку заміщення посад; визначення правил проходження служби; встановлення підстав та порядку звільнення зі служби; визначення правового статусу службовців. Одним із завдань організації служби виступає максимальне нівелювання можливого впливу різноманітних негативних факторів зовнішнього та внутрішнього характеру (економічне середовище, місце розташування, управлінська культура, та ін.) на реалізацію органами місцевого самоврядування публічно важливих функцій. Організація служби виступає основою ефективної кадрової політики та кадрового менеджменту в органах місцевого самоврядування.

У підрозділі 2.2. **“Встановлення посад та визначення посадових повноважень”**, при висвітленні відповідних питань, розглянуто визначення та здійснено аналіз поняття “посада”. Посада в органах місцевого самоврядування визначається як заснована у встановленому порядку органом або посадовою особою місцевого самоврядування первісна структурна одиниця органу місцевого самоврядування, яка містить зміст та обсяг завдань, функцій та повноважень особи, яка її займає, та утримується за рахунок коштів місцевого бюджету.

Пропонується класифікація посад службовців органів місцевого самоврядування у залежності від ступеня та рівня нормативно-правового регулювання: а) посади, існування та коло повноважень яких передбачені безпосередньо законодавством; б) посади, існування та механізм встановлення (заснування) яких передбачені законодавством, а коло повноважень законодавчо не визначено; в) посади, щодо яких законодавством певним чином передбачено механізм їх встановлення (заснування), але не передбачено механізм визначення посадових повноважень. Характеризується механізм встановлення (заснування) посад та визначення посадових повноважень всіх зазначених вище груп.

Підрозділ 2.3. “Визначення умов та правил проходження служби в органах місцевого самоврядування” присвячений питанням виникнення, реалізації та припинення службових відносин.

Звертається увага на наявність відносно широкого кола способів заміщення посад на службі в органах місцевого самоврядування: вибори; обрання; затвердження; призначення на невизначений термін на конкурсній основі; призначення на невизначений термін без конкурсу; призначення на визначений термін. Розглядається кожний спосіб та наводяться його ознаки, характеризується порядок їх застосування.

Значну роль в успішній реалізації завдань служби відіграє встановлення умов реалізації цих службових відносин – правил проходження служби в

органах місцевого самоврядування. Комплекс питань, які розглядаються в якості складових (стадій) проходження служби в органах місцевого самоврядування включає: вступ на службу; випробування службовців; присвоєння рангів; стажування, перепідготовку та підвищення кваліфікації службовців; створення та функціонування кадрового резерву служби; атестацію службовців; припинення служби. В роботі характеризується кожна із зазначених складових.

Розглядаючи підстави припинення служби, відокремлюються серед них дві великі групи: а) підстави, які стосуються всіх службовців органів місцевого самоврядування; б) підстави, які стосуються виборних посадових осіб місцевого самоврядування. Перша група класифікується на підстави, передбачені трудовим законодавством, та підстави, передбачені адміністративним законодавством. В другій групі виділяються підстави строкового припинення повноважень та підстави дострокового припинення повноважень. Із врахуванням відповідної пропозиції Ю.М. Старілова щодо доцільності звільнення в найближчий час інституту служби від дії норм трудового права, зазначається, що визначення в єдиному акті підстав та процедури припинення служби дозволило б суттєво підвищити ефективність її організації.

У підрозділі 2.4. “Поняття та зміст адміністративно-правового статусу службовців органів місцевого самоврядування” відзначається, що необхідним етапом організації служби в органах місцевого самоврядування виступає визначення змісту правового статусу службовців цих органів. Неможливо ефективно організувати службу, уникаючи її “людського виміру”. Здійснення служби (фактична реалізація обов’язків та прав, закріплених в юридичних конструкціях посад) покладається на конкретних осіб з певними особистими даними. Завдання організації служби потребують не тільки забезпечення виникнення службово-правових відносин цих осіб, але й їхньої успішної динаміки. Саме на це і спрямоване визначення правового статусу службовців органів місцевого самоврядування.

Розрізняються елементи правового статусу службовця, закріплені в статусі відповідної посади (посадові права та обов’язки, кваліфікаційні вимоги, посадовий оклад), та елементи правового статусу службовця, не закріплені в статусі відповідної посади (загальні права та обов’язки, обмеження і заборони, відповідальність). Серед елементів другої групи виділяються ті, що поширюються на всіх службовців, та ті, що поширюються на їх певне коло.

Детально розглядаються окремі елементи правового статусу службовця: права, обов’язки, обмеження і заборони, відповідальність. Особливу увагу приділено характеристиці окремих видів юридичної відповідальності

службовців органів місцевого самоврядування: цивільно-правової, кримінальної, дисциплінарної та адміністративної. Відзначається, що встановлення підстав та порядку притягнення службовців до юридичної відповідальності спрямоване на забезпечення реалізації інших елементів правового статусу – посадових прав та обов'язків.

Третій розділ “Правове забезпечення організації служби в органах місцевого самоврядування в Україні” складається з двох підрозділів. **Підрозділ 3.1. “Адміністративно-правове регулювання служби в органах місцевого самоврядування в Україні”** присвячений розгляду норм адміністративного права, якими регулюється служба в органах місцевого самоврядування. На основі характеристики інституту служби в органах місцевого самоврядування відзначається, що особливість відносин, які ним регулюються, полягає у тому, що їхнім головним об'єктом виступає поведінка осіб – службовців органів місцевого самоврядування. Ці особи виступають також обов'язковими суб'єктами цієї групи відносин. Аналізується механізм адміністративно-правового регулювання служби в органах місцевого самоврядування.

Інститут служби в органах місцевого самоврядування включає в себе норми, які встановлюють умови та порядок формування, зміни та припинення службових відносин, правовий статус службовців. Цьому інституту відповідає певна структура джерел – законодавчих та підзаконних нормативних актів, які встановлюють його окремі правові елементи (підінститути). Розглядаються різні класифікації адміністративно-правових норм, якими регулюється служба в органах місцевого самоврядування.

Відзначаючи, що норми, які регулюють організацію служби в органах місцевого самоврядування, містяться в низці нормативно-правових актів, які виступають джерелами цього інституту, зазначається, що, на жаль, комплексний кодифікований адміністративно-правовий акт, присвячений цим питанням, в Україні відсутній. Це ускладнює завдання впорядкування відносин у цій сфері. Характеризуються окремі підінститути служби в органах місцевого самоврядування.

На підставі аналізу зазначених норм та підінститутів, зроблено висновок про те, що значна кількість питань організації служби в органах місцевого самоврядування врегульована або безпосередньо законодавством про державну службу, або подібними за змістом нормами Закону “Про службу в органах місцевого самоврядування”. Зважаючи на спільну соціальну сутність інститутів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, пропонується кодифікувати норми, які регулюють організаційні публічно-службові відносини в єдиному нормативно-правовому акті – Кодексі публічної служби України.

У підрозділі 3.2. “Вдосконалення організації служби в органах місцевого самоврядування в Україні та його нормативно-правове забезпечення”, підтримано позицію В.Б. Авер’янова про те, що структури апарату управління знаходять свою реалізацію у фактичній діяльності конкретних управлінських кадрів – службовців апарату. Ці структури співвідносяться зі змістом діяльності не безпосередньо, а опосередковано – через проміжну ланку, якою виступає людський, суб’єктивний фактор.

З урахування того, що сучасний апарат публічної влади важко розглядати у відриві від його безпосередніх попередників – радянського державного апарату, в роботі характеризується вплив його персонального складу на ефективність діяльності. Звертається увага на проблеми, пов’язані з соціально-політичними змінами у суспільстві наприкінці ХХ століття, які вплинули на діяльність службовців апарату.

На підтвердження висновку В. Б. Авер’янова про необхідність поширення на сферу місцевого самоврядування завдань адміністративної реформи, пропонується розглядати вдосконалення організації служби в органах місцевого самоврядування, зокрема, у контексті реформування державної (публічної) служби. При цьому конкретні напрямки реформування (удосконалення класифікації посад службовців; організація управління службою; підвищення професіоналізму службовців; удосконалення адміністративної культури службовців; посилення мотивації та стимулювання праці; посилення відповідальності за неналежне виконання службових обов’язків; професійне навчання службовців) розглядаються з урахуванням специфіки місцевого самоврядування як самостійної форми публічної влади.

Нормативне забезпечення вдосконалення організації служби в органах місцевого самоврядування має здійснюватися шляхом підготовки і прийняття відповідних законодавчих та інших нормативно-правових актів. Особливу увагу необхідно приділити таким напрямкам нормативного забезпечення: поступова кодифікація базових адміністративно-правових норм, які стосуються загальних питань організації державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; перегляд існуючих та прийняття нових підзаконних актів, які необхідні для виконання завдань реформування служби, на загальнодержавному рівні; поступова активізація місцевої нормотворчої діяльності в галузі організації служби в органах місцевого самоврядування в межах чинного законодавства шляхом включення відповідних положень до статутів територіальних громад.

ВИСНОВКИ

Практична реалізація функцій державної влади та місцевого самоврядування, повсякденний публічно-владний управлінський вплив здійснюються в демократичній правовій державі через організовану суспільно корисну діяльність – публічну службу. Служба в органах місцевого самоврядування виступає одним із видів публічної служби. Становлення нової української державності потребує якісних змін в організації служби в органах місцевого самоврядування та її адміністративно-правовому забезпеченні.

Служба в органах місцевого самоврядування як вид публічної служби має багато спільного з державною службою. Але існують і певні відмінності. Реалізація завдань адміністративної реформи потребує комплексного розвитку адміністративно-правового забезпечення організації цих двох видів публічної служби. Головною метою реформування системи публічної служби є становлення професійної, ефективної, стабільної та авторитетної служби.

Реформування організації служби в органах місцевого самоврядування у складі публічної служби має відбуватися з урахуванням історичного досвіду організації служби в нашій державі, відповідного досвіду провідних зарубіжних країн, зокрема в нормативному регулюванні та практиці організаційно-службових відносин. Необхідною умовою ефективності реформування є його ґрунтовне наукове забезпечення.

Результатом проведеного дисертаційного дослідження є такі висновки.

На підставі аналізу нормативного регулювання та практики організації служби в органах місцевого самоврядування визначено службу в органах місцевого самоврядування як самостійний вид публічної служби, що у сучасний період переживає становлення у зв'язку з формуванням правової системи України та її розвитком як демократичної держави. Вона являє собою професійну, на постійній основі діяльність осіб, які займають посади в органах місцевого самоврядування та їхньому апараті, щодо практичної реалізації повноважень органів місцевого самоврядування та отримують заробітну плату за рахунок місцевого бюджету. Це визначення має знайти своє відображення у чинному законодавстві про службу.

Дослідження сутності служби в органах місцевого самоврядування дозволяє запропонувати подальший розвиток системи принципів служби з метою забезпечення її ефективної організації та здійснення: верховенство права та законність; пріоритет прав і свобод людини; самостійність кадрової політики в органах місцевого самоврядування; рівний доступ громадян до служби з урахуванням ділових якостей та професійної підготовки; професіоналізм та компетентність службовців; підконтрольність та підзвітність службовців та їх відповідальність за невиконання або неналежне виконання своїх службових обов'язків; правова та соціальна захищеність

службовців; позапартійність (політична нейтральність) службовців. Цю систему принципів необхідно враховувати при вдосконаленні чинного законодавства про службу.

Комплексний розгляд організації служби в органах місцевого самоврядування в Україні дозволив визначити її сутність та зміст. Сутністю організації служби є створення на підставі відповідного нормативного регулювання умов для ефективної реалізації на посадах в органах місцевого самоврядування повноважень відповідних органів. До змісту організації служби включаються: встановлення посад та визначення посадових повноважень; визначення способів та порядку заміщення посад, правил проходження служби, підстав та порядку звільнення зі служби в органах місцевого самоврядування; встановлення правового статусу службовців органів місцевого самоврядування. Ці формально відокремлені елементи в комплексі забезпечують подальше практичне здійснення служби.

Аналіз чинного законодавства дозволяє запропонувати класифікацію посад службовців органів місцевого самоврядування у залежності від ступеню та рівня нормативно-правового регулювання: посади, існування та коло повноважень яких передбачені безпосередньо законодавством; посади, існування та механізм встановлення (заснування) яких передбачені законодавством, а коло повноважень законодавчо не визначено; посади, щодо яких законодавством певним чином передбачено механізм їх встановлення (заснування), але не передбачено механізм визначення посадових повноважень. Зазначені відмінності обумовлюють особливості вирішення окремих питань організації служби на відповідних посадах.

На підставі дослідження способів заміщення вакантних посад в органах місцевого самоврядування запропоновано класифікацію цих способів: вибори; обрання; затвердження; призначення на невизначений термін за конкурсом; призначення на невизначений термін без конкурсу; призначення на визначений термін. Ознаками кожного із способів виступають: коло осіб, з яких обираються кандидатури; суб'єкти, які пропонують кандидатури; засоби попередньої оцінки ділових, професійних та особистих якостей; суб'єкти та засоби вибору кандидата; процедура прийняття та оформлення рішення про заміщення посади.

На підставі аналізу чинного законодавства виділено та охарактеризовано елементи проходження служби в органах місцевого самоврядування: вступ на службу; випробування службовців; присвоєння рангів; стажування, перепідготовка та підвищення кваліфікації службовців; створення та функціонування кадрового резерву служби; атестація службовців; припинення служби. Правила проходження служби, які визначаються при організації служби, знаходять своє практичне втілення при її здійсненні.

Дослідження підстав звільнення зі служби в органах місцевого самоврядування дало змогу запропонувати їх класифікацію: загальні, які стосуються всіх службовців органів місцевого самоврядування (передбачені трудовим законодавством; передбачені адміністративним законодавством); спеціальні, які стосуються виборних посадових осіб місцевого самоврядування (пов'язані з достроковим припиненням повноважень; не пов'язані з достроковим припиненням повноважень). У результаті дослідження зроблено висновок, що закріплення цих підстав у нормах різних галузей права призводить до їх дублювання та ускладнює завдання ефективної організації служби. Доцільно при вдосконаленні законодавства виключити приватно-правове регулювання цих питань.

Дисертаційне дослідження дозволило отримати висновки про недостатнє адміністративно-правове регулювання організації служби в органах місцевого самоврядування в Україні. Порівняльно-правовий аналіз норм, які регулюють організацію служби в органах місцевого самоврядування, з нормами, які регулюють організацію державної служби, дозволив зробити висновок про схожість їх змісту та запропонувати їх об'єднання у єдиний правовий інститут. Це дозволить впорядкувати організацію різних форм публічної служби та усунути прогалини в регулюванні окремих її питань.

На підставі аналізу національного законодавства та досвіду зарубіжних країн запропоновані шляхи нормативно-правового забезпечення організації служби, спрямовані на її вдосконалення: поступова кодифікація базових адміністративно-правових норм, які стосуються загальних питань організації державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; перегляд існуючих та прийняття нових підзаконних актів, яких потребують завдання реформування служби, на загальнодержавному рівні; поступова активізація місцевої нормотворчої діяльності в галузі організації служби в органах місцевого самоврядування в межах чинного законодавства. Використання цих шляхів дозволить створити умови для комплексного вдосконалення організації служби.

Список опублікованих автором праць за темою дисертації

1. Поняття та механізм атестації державних службовців //Актуальні проблеми держави і права. Зб. наук. праць /Гол. редактор С.В. Ківалов. – Одеса: Юрид. літ., 2001. Вип. 11. – С. 405-408.
2. Розвиток інституту служби в органах місцевого самоврядування в Україні //Матеріали VI Міжнародної науково-методичної конференції “Удосконалення підготовки фахівців”. 28-30 травня 2001 р. – Одеса: Астропринт, 2001. – С. 26-27.

3. Обрання як спосіб заміщення вакантних посад на службі в органах місцевого самоврядування в Україні //Актуальні проблеми держави і права. Зб. наук. праць /Гол. редактор С.В. Ківалов. – Одеса: Юрид. літ., 2002. Вип. 16. – С. 329-331.
4. Підстави припинення служби в органах місцевого самоврядування: питання класифікації //Митна справа. – 2003. – № 1. – С. 77-79.
5. Інституціоналізація служби в органах місцевого самоврядування в контексті адміністративної реформи в Україні //Юридичний вісник. – 2003. – № 1. – С. 89-92.

АНОТАЦІЯ

Бедний О.І. Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право. – Одеська національна юридична академія, Одеса, 2003.

У дисертації досліджуються організаційні та правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні як одного з видів публічної служби.

В роботі сформульовано авторське поняття служби в органах місцевого самоврядування як виду діяльності осіб та охарактеризовано її ознаки. Пропонується авторська система принципів служби.

Розглядаються сутнісна характеристика та зміст організаційних основ служби в органах місцевого самоврядування. Досліджуються окремі організаційні основи служби, зокрема, встановлення посад і визначення посадових повноважень, визначення умов та правил проходження служби, правового статусу службовців.

Аналізуються структура і зміст адміністративно-правового інституту служби в органах місцевого самоврядування. Сформульовані авторські пропозиції щодо вдосконалення організації служби та напрямків його адміністративно-правового забезпечення.

Ключові слова: публічна служба; служба в органах місцевого самоврядування; службовці та посадові особи органів місцевого самоврядування; організація служби в органах місцевого самоврядування.

АННОТАЦИЯ

Бедный О.И. Организационно-правовые основы службы в органах местного самоуправления в Украине. – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – теория управления; административное

право и процесс; финансовое право. – Одесская национальная юридическая академия, Одесса, 2003.

В диссертации исследуются организационные и правовые основы службы в органах местного самоуправления в Украине как одного из видов публичной службы.

В работе сформулировано авторское понятие службы в органах местного самоуправления как вида деятельности лиц на должностях в децентрализованных публично-властных органах. Служба в органах местного самоуправления рассматривается как профессиональная, на постоянной основе деятельность лиц, которые занимают должности в органах местного самоуправления и их аппарате по обеспечению выполнения их задач и функций и получают заработную плату за счет средств местных бюджетов.

Исследуются и характеризуются признаки этого вида публичной службы: а) служба является профессиональной, на постоянной основе деятельностью; б) служба осуществляется на должностях в органах местного самоуправления и их аппарате; в) содержанием службы является обеспечение задач и функций органов местного самоуправления; г) финансирование службы осуществляется за счет средств местных бюджетов.

Предлагается авторская система принципов службы в органах местного самоуправления, призванная обеспечить эффективность ее организации и осуществления: верховенство права и законность; приоритет прав и свобод человека; самостоятельность кадровой политики в органах местного самоуправления; равный доступ граждан к службе с учетом деловых качеств и профессиональной подготовки; профессионализм и компетентность служащих; подконтрольность и подотчетность служащих и их ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих служебных обязанностей; правовая и социальная защищенность служащих; внепартийность (политическая нейтральность) служащих.

Рассматривается сущностная характеристика и содержание организационных основ службы в органах местного самоуправления, дается их авторское определение. Организационные основы службы рассматриваются как совокупность взаимосвязанных нормативно закрепленных мер, направленных на создание, замещение и исполнение должностей на службе в органах местного самоуправления.

Исследуются отдельные организационные основы службы, в частности, установление должностей и определение должностных полномочий, определение способов и порядка замещения должностей, правил прохождения службы, оснований и порядка увольнения со службы в органах местного самоуправления, правового статуса служащих органов местного самоуправления.

Предлагается авторское понятие должности в органах местного самоуправления: это основанная в установленном порядке органом или должностным лицом местного самоуправления первичная структурная единица органа местного самоуправления, которая включает в себя содержание и объем задач, функций и полномочий лица, которое ее занимает, и содержится за счет средств местного бюджета.

С учетом полноты нормативной регламентации установления должностей и определения должностных полномочий должности в органах местного самоуправления классифицируются на три группы: а) должности, существование и круг полномочий которых предусмотрены непосредственно законодательством; б) должности, существование и механизм установления которых предусмотрены законодательством, а круг полномочий и механизм их определения законодательно не определены; в) должности, относительно которых законодательством предусмотрен механизм их установления, однако не предусмотрен механизм определения круга полномочий.

Характеризуются способы замещения должностей на службе в органах местного самоуправления: выборы; избрание; утверждение; назначение на неопределенное время по конкурсу; назначение на неопределенное время без конкурса; назначение на определенное время (по контракту). Рассматриваются составляющие прохождения службы: а) вступление на должность; б) испытание служащих; в) присвоение рангов; г) стажировка, переподготовка и повышение квалификации служащих; д) создание и функционирование кадрового резерва службы; е) аттестация служащих; ж) прекращение службы.

Исследуются отдельные элементы правового статуса служащих органов местного самоуправления: права и гарантии; обязанности, ограничения и запреты; ответственность. Предлагается различать: а) элементы правового статуса служащего, закрепленные в статусе соответствующей должности; б) элементы правового статуса служащего, не закрепленные в статусе должности.

Анализируются структура и содержание административно-правового института службы в органах местного самоуправления. На основе анализа современного состояния организации службы в органах местного самоуправления, сформулированы авторские предложения о ее усовершенствовании и направлениях его административно-правового обеспечения: постепенная кодификация базовых административно-правовых норм, которые касаются общих вопросов организации государственной службы и службы в органах местного самоуправления; пересмотр существующих и принятие новых подзаконных актов, которых требуют задачи реформирования службы, на общегосударственном уровне; постепенная активизация местной

нормотворческой деятельности в сфере организации службы в органах местного самоуправления в пределах действующего законодательства.

Ключевые слова: публичная служба; служба в органах местного самоуправления; служащие и должностные лица органов местного самоуправления; организация службы в органах местного самоуправления.

SUMMARY

Bednyi O.I. Organizational and legal grounds of service in local self-government bodies in Ukraine. – Manuscript.

Thesis to the scientific degree of *Candidate of sciences in Law* on specialty 12.00.07 – theory of administration; administrative law and procedure; financial law. – Odessa National Law Academy, Odessa, 2003.

The thesis is devoted to research of organizational and legal aspects of service in local self-government bodies in Ukraine.

The work contains author's characteristics of service in local self-government bodies as a type of activity of persons and features of this kind of service. The author proposes a system of principles of service.

The author overviews essential characteristics and contents of organizational grounds of service in local self-government bodies, such as establishment of offices and providing for office powers and duties, providing for office appointments, career regulations, dismissal from service, legal status of officials and employees.

Structure and contents of legal institute of service in local self-government bodies in administrative law are being analyzed. The author proposes certain measures for improvement of organization of service and means of appropriate provisions in administrative law.

Key words: public service; service in local self-government bodies; public servants and officials in local self-government bodies; organization of service in local self-government bodies.