

*Москальчук К.М.,
ст. викладач кафедри конституційного права
та державного управління Міжнародного гуманітарного університету*

ПОЛІТИЧНІ ТА АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСАДИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Анотація. Стаття присвячена авторській пропозиції виокремлювати в органах місцевого самоврядування політичні та адміністративні посади, за аналогією з державною службою, та аргументації цієї тези. Обґрунтування висунутої пропозиції з конституційно-правової точки зору здійснюється вперше в українській юридичній науці.

Ключові слова: служба в органах місцевого самоврядування, політична посада, адміністративна посада.

Постановка проблеми. З 1 січня 2013 р. набуває чинності нова редакція Закону України «Про державну службу». Однак, аналогічного оновлення Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» поки що не відбулося. Наявні законопроекти передбачають істотну уніфікацію норм законодавства про службу в органах місцевого самоврядування з нормами про державну службу. У зв'язку з цим, важливим науковим завданням є висунення та обґрунтування відповідних пропозицій, які доцільно включити до оновленої редакції Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Аналіз останніх досліджень та виокремлення нерозв'язаних проблем. Політичні і адміністративні посади в органах державної влади досліджували такі вчені як Ю. П. Битяк, І. Е. Данильєва, С. О. Казаков, В. В. Коцюба, ін. Проте пропозиція про виокремлення цих видів посад в органах місцевого самоврядування висувалась лише на нормативному рівні (у Стратегії реформування системи державної служби в Україні 2000 р. [1]), але не в доктринальній літературі. Отже, пропозиція обґрунтовується автором вперше у вітчизняній науці конституційного і муніципального права.

Метою статті є аргументація необхідності поділу посад в органах місцевого самоврядування на політичні та адміністративні, та

формулювання пропозицій з нормативного закріплення такого поділу.

Викладення основного матеріалу. У Концепції адміністративної реформи України було зазначено: «за допомогою поняття «політичний діяч (політик)» в цій Концепції визначається правовий статус окремих керівних посад у сфері виконавчої влади (зокрема, членів уряду), який відмежовується від статусу державного службовця, встановленого Законом України «Про державну службу». Політичний характер зазначеної посади зводиться не до факту обов'язкової належності особи, що обіймає дану посаду, до певної політичної партії ... Особливості статусу посади «політичного діяча (політика)» виявляються у трьох ключових моментах: по-перше, в особливому порядку призначення на посаду; по-друге, в особливому порядку звільнення з посади; і, по-третє, в особливих рисах відповідальності, яка має ознаку публічної (тобто перед главою держави, парламентом, а також в певних формах — перед населенням) відповідальності за наслідки діяльності» [2].

Стосовно служби в органах місцевого самоврядування з точки зору наведеного переліку логічніше вести мову не про призначення на посаду в особливому порядку, а про зайняття посади — адже особу обирає територіальна громада чи місцева рада (такої ж думки дотримуються В. П. Тимошук, А. М. Школик та ін. [3, 15]).

Відповідно, стосовно другого ключового моменту, передбаченого Концепцією адміністративної реформи, — мова буде йти не про «особливий порядок звільнення з посади» — а про «припинення повноважень», у т.ч. дострокове припинення повноважень.

Таким чином, на підставі положень Концепції адміністративної реформи про виокремлення політичних та адміністративних посад у державній службі, перелік критеріїв для виокремлення політичних посад, коли йдеться

про службу в органах місцевого самоврядування, виглядатиме так: осіб, що займають політичні посади, обирає територіальна громада чи місцева рада; для осіб, що займають політичні посади, законодавство передбачає особливий порядок припинення повноважень; особи, що займають політичні посади, за наслідками своєї діяльності несуть як юридичну, так і політичну відповідальність. Остання виникає перед територіальною громадою.

У Концепції адміністративної реформи згадувався ще й політичний характер таких посад, — саме він і дав їм назву. Погоджуємося із тим, що не існує обов'язковості належності особи, що обіймає політичну посаду, до певної політичної партії.

Водночас, вимога політичної нейтральності, на нашу думку, має бути обов'язковою для осіб, що займають адміністративні посади в органах місцевого самоврядування. Проаналізувавши законодавство бачимо, що Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» не закріплює такого принципу служби в органах місцевого самоврядування, як політична нейтральність, неупередженість. А ось урядовий Проект Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» (далі — Законопроект) передбачав одним із принципів служби в органах місцевого самоврядування «політичну неупередженість» (п. 10 ч. 1 ст. 3).

Але навряд чи особи, що займають політичні посади, можуть бути політично неупередженими. Цей факт дослідники відмічають і по відношенню до державної служби (див., наприклад, [1; 2]). С. О. Казаков з цього приводу зазначає: «представницькі органи місцевого самоврядування, на відміну від виконавчих органів, свою зовнішню діяльність здійснюють скоріше не на «професійній» основі, а за принципом представництва (політичній основі). Депутати заміщують посади виборним шляхом і не мають основою своєї діяльності її постійний характер, оскільки у своїй більшості можуть суміщати виконання депутатських повноважень з іншою трудовою діяльністю, за виключенням, наприклад, державної служби і муніципальної служби. З цієї причини депутати, являючись службовцями в силу специфіки своєї трудової діяльності, відповідно з чинним законодавством не можуть відноситися до категорії муніципальних (адміністративних) службовців.

Діяльність виборних посадових осіб носить публічний і політичний відтінок, представляє інтереси усіх верств певного муніципального утворення. Ця діяльність виконує зв'язуючу роль між населенням і виконавчо-розпорядчими органами місцевого самоврядування» [4, 74]. Це ж саме можна зауважити і про осіб, яких обирає територіальна громада чи місцева рада.

І. В. Данильєва пояснює нерозробленість чітких вимог до публічних службовців, коли йдеться про політичну нейтральність, відносно новизною цієї проблеми, — адже протягом десятиріч багатопартійності в Україні не існувало. Вона вбачає сутність вимоги політичної нейтральності у певних обмеженнях політичної активності державних службовців, що «мають на меті заблокування можливості зловживання службовим становищем у партійних або особистих інтересах, максимально обмежити можливість впливати на голоси виборців через урядові канали, узяти під контроль корупцію. Державна служба повинна бути надійно захищена від свавілля політичних партій, урядів і міністрів, що нерідко змінюються, а народ — від свавілля чиновників і всевладдя апарату» [5, 12-13]. Ці міркування є актуальними і коли йдеться про службу в органах місцевого самоврядування.

Чинне законодавство (Закон України від 17 травня 2012 р. «Про правила етичної поведінки») передбачає, що «особи, уповноважені на виконання функцій місцевого самоврядування, виконують свої службові повноваження політично неупереджено, уникають демонстрації у будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів, не використовують службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків або окремих політиків», а також, що ця вимога «не поширюється на осіб, які обіймають політичні або виборні посади» [6].

У зв'язку із цим вважаємо за доцільне внести до переліку критеріїв для виокремлення політичних посад, коли йдеться про службу в органах місцевого самоврядування, ще один пункт: «на осіб, що займають політичні посади, не розповсюджується вимога про політичну нейтральність». Таким чином, перелік критеріїв для виокремлення політичних посад, коли йдеться про службу в органах місцевого

самоврядування, матиме такий вигляд: осіб, що займають політичні посади, обирає територіальна громада чи місцева рада; на осіб, що займають політичні посади, не розповсюджується вимога про політичну нейтральність (цей критерій дав назву групі посад — «політичні»); для осіб, що займають політичні посади, законодавство передбачає особливий порядок припинення повноважень; особи, що займають політичні посади, за наслідками своєї діяльності несуть як юридичну, так і політичну відповідальність. Остання виникає перед територіальною громадою.

У випадку, коли наявні усі чотири критерії, посада належатиме до політичних. У випадку, коли один чи кілька критеріїв відсутні, посада належатиме до адміністративних.

У літературі відносно нещодавно терміни «політична посада» і «адміністративна посада» детально вивчалися Ю. П. Битяком, а результати було оприлюднені у докторській дисертації «Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування» (2006 р.). Ось його пропозиції щодо дефініцій: «політична посада — це визнана Конституцією та законами України посада в органах державної влади, яка обіймається внаслідок обрання на неї українським народом або призначення всенародно обраними носіями державної влади на визначений законом термін чи з метою реалізації політичної програми. На політичні посади особи можуть обиратися або призначатися лише на певний термін [7, 163; 8, 27]; адміністративні посади — це посади (професійна діяльність осіб) в органах виконавчої влади (державної влади, якщо законодавство про державну службу буде поширюватись і на працівників апаратів судів, прокуратури та інших органів...) щодо практичного виконання їх функцій і завдань та які отримують заробітну плату за рахунок коштів Державного бюджету України» [9, 164; 10, 27-28].

Як бачимо, із критеріїв, не зазначених у Концепції адміністративної реформи, Ю. П. Битяк додав у свою дефініцію вказівку на те, що згадка про політичні посади міститься у Конституції та/або у законах України.

При наданні визначення політичних посад використовувалися такі критерії, що відрізняють їх від адміністративних посад, як: наявність згадки про політичні посади у Конституції

та/або у законах України; обмеженість обіймання цих посад певним терміном; особливий порядок зайняття посади.

Аналізуючи запропоноване Ю. П. Битяком визначення адміністративних посад, доходимо висновку, що жоден з наведених вище критеріїв у ньому не використано. Натомість виокремлюються такі критерії віднесення посад до адміністративних: професійна діяльність; адміністративні посади — це посади здебільшого в органах виконавчої влади; особи, що займають адміністративні посади, виконують функції та завдання органів виконавчої влади; заробітна плата сплачується за рахунок коштів Державного бюджету України.

Стосовно визначення терміну «адміністративна посада» звернемо увагу на те, що, на нашу думку, визначення політичних та адміністративних посад мають бути парними, тобто підкреслювати відмінності кожного виду посад від іншого, а для цього вважаємо за необхідне використовувати для цього одні й ті самі підстави порівняння. Це можна зробити двома шляхами: 1) обрати одні й ті самі критерії (наприклад, критерії, запропоновані у Концепції адміністративної реформи) та використати їх у кожному з визначень; 2) випрацювати одне визначення — наприклад, політичної посади — та зазначити, що усі посади, що йому не відповідають, відносяться до посад адміністративних.

На законодавчому рівні були спроби впровадити адміністративні посади в органах місцевого самоврядування — у Законопроекті. Що ж до політичних посад, то вони не знайшли відображення у Законопроекті. Замість них він виокремлює «виборні посади в органах місцевого самоврядування».

Стосовно термінів «адміністративна посада» і «виборна посада в органах місцевого самоврядування» зазначимо таке.

У ст. 3 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» «Посади в органах місцевого самоврядування» зазначено, що посадами в органах місцевого самоврядування є: виборні посади, на які особи обираються територіальною громадою; виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою; посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за

іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

Перші дві групи посад у Законопроекті об'єднано у термін «виборна посада в органах місцевого самоврядування». Що ж до терміну Законопроекту «адміністративна посада», то його введено на заміну п. 3 ст. 3 Закону, який передбачає наявність в органах місцевого самоврядування «посад, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України».

Хоча доцільніше було б впровадити політичні посади, до яких відносилися б службовці першої та другої груп, а до адміністративних посад віднести осіб, що наразі охоплюється третьою групою.

Ст. 1 Законопроекту починають визначення термінів «адміністративна посада в органі місцевого самоврядування» та «виборна посада в органі місцевого самоврядування» [11].

По-перше, не зовсім зрозумілим є порядок розташування термінів у Законопроекті — адже особи, що займають політичні посади, здебільшого є більш впливовими, ніж особи, що займають адміністративні посади. Тому доцільніше було б почати саме з них, тим більше, що до цієї групи належать переважно ті, хто реалізував своє право бути обраним до органів місцевого самоврядування, а отже — має представницький мандат (на відміну від тих, хто такого мандата не має та реалізував своє конституційне право доступу до служби в органах місцевого самоврядування, займаючи одну з адміністративних посад).

По-друге, викликає зауваження і використання фрази «посада в органі місцевого самоврядування» — адже йдеться про посаду на службі в органах місцевого самоврядування.

Повертаючись до дефініції адміністративної посади, наданої у Законопроекті, зазначимо, що вона є детальною, однак водночас дуже громіздкою. Більш вдалим видається запропонований вище варіант — розробити визначення політичної посади в органах місцевого самоврядування, а після цього зауважити, що усі посади, що не належать до політичних, є адміністративними посадами в органах місцевого самоврядування.

Що ж до поняття «виборна посада», то його варто було б замінити на «політична посада». Стосовно дефініції виборної посади в органі місцевого самоврядування, яка запропонована у Законопроекті, зазначимо, що:

— навряд чи доцільно визначати словосполучення, у якому є слово «посада», через термін «посада»: «виборна посада в органі місцевого самоврядування — визначена законом посада в органі місцевого самоврядування...»;

— сам термін «виборна посада в органі місцевого самоврядування» не охоплює сільських, селищних, міських голів. Вони обираються територіальною громадою, але при цьому не займають посаду в органах місцевого самоврядування! Таку саму думку, що правда, щодо чинного, а не перспективного законодавства, висловив і С. В. Болдирев: «владні повноваження у системі місцевого самоврядування здійснюються як органами, так і посадовими особами (наприклад, сільським, селищним, міським головою). Згідно з ст. 12 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади. Таким чином, він має особливий правовий статус, він не працює в органах місцевого самоврядування, а є самостійним суб'єктом системи місцевого самоврядування (ст. 5). Отже, поняття посадової особи, закріплене в ст. 2 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» не охоплює сільських, селищних, міських голів, хоча в інших статтях цього Закону вони неодноразово згадуються» [12, 356].

Із введенням терміну «адміністративна посада» у Законопроекті фактично проведено концептуальну уніфікацію із Законом України від 17 листопада 2011 р. «Про державну службу», який набуде чинності з 1 січня 2013 р. Щоправда ст. 1 нової редакції Закону «Про державну службу» не передбачає терміну «адміністративна посада», і в тексті закону він не використовується. Але у ст. 1 йдеться про «посаду державної служби» як про «визначену структурою і штатним розписом первинну структурну одиницю державного органу...». Адміністративна посада у Законопроекті визначається за аналогією — як первинна структурна одиниця апарату певних органів місцевого самоврядування.

Причина, за якої нова редакція Закону «Про державну службу» не розрізняє виборні і адміністративні посади, полягає у тому, що цей Закон не поширюється на Президента України, членів Кабінету Міністрів України, народних депутатів України та інших осіб, які обираються на свої посади громадянами України.

Висновок. Таким чином, дефініція політичної посади в органах місцевого самоврядування матиме такий вигляд: «політична посада в органах місцевого самоврядування — це первинна структурна одиниця органу місцевого самоврядування, яка обіймається внаслідок обрання на неї територіальною громадою чи місцевою радою, має терміновий характер та передбачає можливість збереження членства у політичній партії, а також особливий характер припинення повноважень та політичну відповідальність за результати діяльності». Усі інші посади в органах місцевого самоврядування пропонуємо вважати адміністративними посадами. *Перспективи подальших розвідок у даному напрямку* вбачаються у необхідності розробки більш детальних нормотворчих пропозицій з розглянутого питання.

Література:

1. Стратегія реформування системи державної служби в Україні : затверджена Указом Президента України від 14 квітня 2000 р. № 599/2000 // Урядовий кур'єр. — 2000. — 19 квітня.
2. Про затвердження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. // Голос України. — 1998. — 28 лип.
3. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. Тимощука В.П., Школика А. М. — К. : Конус-Ю, 2007. — 735 с.
4. Казаков С. А. Организационно-правовые аспекты муниципальной службы в субъектах Российской Федерации : дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.02 / Казаков Сергей Александрович. — Саратов, 2004. — 212 с.
5. Данильєва І. Е. Принципи організації та функціонування державної служби в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня кандидата юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право» / І. Е. Данильєва. — К., 2005. — 21 с.
6. Про правила етичної поведінки : Закон України від 17 травня 2012 р. // Офіційний вісник України. — 2012. — № 45. — Ст. 1739.
7. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні : проблеми становлення, розвитку та функціонування : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Битяк Юрій Прокопович. — Х., 2006. — 420 с.
8. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право» / Ю. П. Битяк. — Х., 2006. — 38 с.

9. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні : проблеми становлення, розвитку та функціонування : дис. ... доктора юрид. наук: 12. 00. 07 / Битяк Юрій Прокопович. — Х., 2006. — 420 с.

10. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право» / Ю. П. Битяк. — Х., 2006. — 38 с.

11. Про службу в органах місцевого самоврядування: проект Закону України від 21 грудня 2011 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/38414>

12. Болдирев С. В. Проблеми правового регулювання муніципальної служби / С. В. Болдирев // Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів : монографія / за ред. Ю. М. Тодики. — Х. : Право, 2009. — С. 352-365.

Москальчук К.М. Политические и административные должности в органах местного самоуправления в Украине.

Аннотация. Стаття посвящена авторському пропозиції виділяти в органах місцевого самоуправління політичні та адміністративні посади, по аналогії з державною службою, і аргументації цього тезису. Обоснование этого предложения с конституционно-правовой точки зрения осуществляется впервые в украинской юридической науке.

Ключевые слова: служба в органах местного самоуправления, политическая должность, административная должность.

Moskalchuk K.M. The political and administrative positions in local government in Ukraine.

Summary. Article is dedicated to the author's thesis to distinguish political and administrative positions at the municipal service (as it is already done at the civil service), and to the argumentation of this proposal. Justification of the thesis from the constitutional and legal points of view is offered first in the Ukrainian legal science.

Keywords: service in local government, political office, administrative office.