

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС,
ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

БЕДНИЙ О. І.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного
та фінансового права
(Національний університет
«Одеська юридична академія»)

УДК 342.922:(35.086/087:352)(477)

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ПРАВА Й ОBOB'ЯЗКИ СЛУЖБОВЦІВ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

У статті досліджено регулювання прав та обов'язків службовців органів місцевого самоврядування за допомогою норм адміністративного права. З'ясовано й охарактеризовано відповідні елементи адміністративно-правового статусу службовців. Наведено класифікацію адміністративно-правових прав і обов'язків службовців органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: публічна служба, органи місцевого самоврядування, служба в органах місцевого самоврядування, адміністративно-правовий статус службовців, права службовців, обов'язки службовців.

В статье исследовано регулирование прав и обязанностей служащих органов местного самоуправления при помощи норм административного права. Выявлены и охарактеризованы соответствующие элементы административно-правового статуса служащих. Приведена классификация административно-правовых прав и обязанностей служащих органов местного самоуправления.

Ключевые слова: публичная служба, органы местного самоуправления, служба в органах местного самоуправления, административно-правовой статус служащих, права служащих, обязанности служащих.

The article studies the administrative law regulations of rights and obligations of public servants in local self-government. The relevant elements of the administrative legal status of public servants are identified and described. The classification of administrative rights and obligations of public servants in local self-government is provided.

Key words: public service, local self-government, service in local self-government, administrative legal status of public servants, rights of public servants, obligations of public servants.

Вступ. Важливим складником адміністративно-правового регулювання служби в органах місцевого самоврядування є визначення змісту адміністративно-правового статусу службовців цих органів. Неможливо ефективно упорядкувати й організувати службу, уникаючи її «людського виміру». Здійснення служби (фактична реалізація обов'язків і прав, закріплених у юридичних конструкціях посад) покладається на конкретних осіб із певними особистими даними. Завдання адміністративно-правової теорії та практики полягає не тіль-



ки в забезпеченні виникнення публічно-службових відносин цих осіб, а й їх успішної динаміки. Саме на це і спрямоване визначення за допомогою адміністративно-правових норм правового статусу службовців органів місцевого самоврядування.

Адміністративно-правовий статус публічних службовців являє собою сукупність прав, обов'язків і відповідальності службовців, які встановлюються нормами адміністративного права та забезпечуються державою [1, с. 149]. Специфічність завдань і функцій, що реалізуються службовцями органів місцевого самоврядування, зумовлює особливості адміністративно-правового статусу цього виду публічних службовців. Для окремих груп службовців можуть установлюватися особливі правила проходження служби, спеціальні права й обов'язки, обмеження по службі, специфічний порядок проведення атестації, притягнення до дисциплінарної, матеріальної, адміністративної відповідальності, можливість застосування кримінального покарання.

Питання адміністративно-правового статусу публічних службовців тією чи іншою мірою досліджували в роботах В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, Д.М. Бахрах, К.С. Бельський, Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.П. Битяк, І.О. Картузова, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, Л.М. Корнута, В.М. Манохін, О.В. Оболонський, Д.М. Овсянко, В.Ф. Опришко, І.М. Пахомов, Ю.М. Старілов, О.В. Тодошак, В.В. Цветков, Ю.С. Шемшученко.

У контексті державного будівництва та інституціоналізації публічно-самоврядного управління питання правового статусу службовців органів місцевого самоврядування 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, М.П. Орзіх, Б.А. Пережнюк, В.Ф. Погорілко, Н.В. Постовий, С.М. Стременовський, В.І. Фадєєв, О.Ф. Фрицький, Є.С. Шургіна, В.А. Ясюнас.

Постановка завдання. Метою дослідження є визначення змісту прав і обов'язків службовців органів місцевого самоврядування як елементів їхнього адміністративно-правового статусу в контексті оновлення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування й антикорупційного законодавства.

Результати дослідження. Елементами адміністративно-правового статусу службовців органів місцевого самоврядування є такі:

- права та гарантії службовців;
- обов'язки службовців, обмеження й заборони для службовців;
- відповідальність службовців.

На нашу думку, в адміністративно-правовому статусі службовців важливо відрізнити дві групи елементів:

- елементи адміністративно-правового статусу службовця, закріплені в статусі відповідної посади (наприклад, посадові права й обов'язки, кваліфікаційні вимоги, посадовий оклад);
- елементи адміністративно-правового статусу службовця, не закріплені в статусі відповідної посади (наприклад, загальні права й обов'язки, обмеження та заборони, відповідальність).

Перша група елементів пов'язана безпосередньо з посадою, яку обіймає службовець. Ці елементи встановлюються під час заснування конкретної посади й визначення посадових повноважень. Відповідно, вони набувають свого нормативного закріплення в посадових інструкціях, штатних розписах тощо. Елементами адміністративно-правового статусу конкретної особи – службовця – вони стають під час заміщення нею відповідної посади. Вони є незмінними під час розвитку публічно-службових відносин на цій посаді.

Друга група елементів має більш фундаментальний характер, тобто спрямована на створення підґрунтя для сумлінного, відповідального, неупередженого та якісного виконання службовцями своїх функцій на посаді в органах місцевого самоврядування. Елементи другої групи, як правило, закріплюються в чинному законодавстві. На підставі аналізу чинного адміністративного законодавства України, можна, залежно від характеру елементів другої групи, класифікувати їх на:

- такі, що поширюються на всіх службовців органів місцевого самоврядування (основні права й обов'язки, передбачені ст. ст. 8 і 9 Закону України «Про службу в органах



місцевого самоврядування»; обмеження, передбачені Законом України «Про запобігання корупції»; тощо);

– такі, що поширюються на певну частину службовців органів місцевого самоврядування (граничний вік для службовців, які не обираються на відповідні посади, передбачений ч. 1 ст. 18 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»; додаткова оплачувана відпустка для службовців, які мають стаж служби понад 10 років, передбачена ч. 6 ст. 21 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»; тощо).

Суттєвим елементом адміністративно-правового статусу службовців органів місцевого самоврядування є права службовців. У теорії публічної служби існує декілька класифікацій прав службовців. Так, наприклад, В.Я. Малиновський пропонує виділяти таке:

– загальногромадянські права, носієм яких є службовець як громадянин держави, а саме: право на участь в управлінні державними справами, інші права, передбачені Конституцією й законами України;

– загальнослужбові права, якими володіє кожний службовець, відповідно, на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування;

– особисті права, які пов'язані з: а) кар'єрою державного службовця; б) реалізацією його права на матеріальне забезпечення, відпочинок, пільги; в) реалізацією його прав на соціальний захист [2, с. 46].

На нашу думку, загальногромадянські права не є елементом спеціального адміністративно-правового статусу публічного службовця. Як слушно зазначає Л.Р. Біла-Тіунова, реалізація окремих прав із загальногромадянського правового статусу є обмеженою під час обіймання посади службовця (службовці не мають права на страйк, права займатися підприємницькою діяльністю тощо) [3, с. 147].

За колом посад, на які ці права поширюються, виділяють такі групи:

– основні права, які закріплюються в найбільш загальних нормативно-правових актах, як правило, законах (наприклад, Законі України «Про державну службу», Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування»), поширюються на всіх службовців, які обіймають посади, відповідно, в державних органах або в органах місцевого самоврядування;

– спеціальні права, які закріплюються в нормативно-правових актах, що регулюють правовий статус окремих органів публічної влади (відомств) і їх службовців (наприклад, Законі України «Про Національну поліцію»), поширюються на службовців, які обіймають посади у відповідних органах (відомствах), особливості функцій яких (як правило, правоохоронний характер) спричиняють надання їхнім службовцям додаткових прав для виконання покладених обов'язків;

– посадові права, які закріплюються, як правило, в локальних нормативно-правових актах – посадових інструкціях – і стосуються конкретних службовців, які обіймають відповідні посади.

За метою встановлення дослідники (Ю.М. Старілов) виділяють таке:

– права, які забезпечують з'ясування службовцем свого правового статусу та його правовий захист;

– права, які сприяють безпосередньому виконанню службових обов'язків;

– права, які сприяють посиленню посадової активності службовця, реалізації його конституційних прав і свобод і забезпечують його соціальні гарантії [4, с. 322].

До першої групи прав можна зарахувати таке:

– право на отримання інформації щодо матеріалів своєї особової справи й ознайомлення з іншими документами, які стосуються проходження служби в органах місцевого самоврядування, отримання від керівників органу місцевого самоврядування відповідних пояснень і надання власних пояснень;

– право вимагати проведення службового розслідування з метою спростування безпідставних, на думку службовця, звинувачень або підозри щодо нього;

– право захищати свої законні права й інтереси в органах державної влади, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування та в судовому порядку.



До другої групи належать такі:

- право вимагати виконання актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування;
- право на отримання від органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян, окремих осіб матеріалів та інформації, необхідних для виконання своїх службових обов'язків;
- право вимагати прибуття керівників підприємств, установ та організацій на засідання органів для подання інформації.

Третю групу становлять такі:

- право на просування по службі відповідно до професійної освіти, результатів роботи й атестації;
- право на оплату праці залежно від посади, яку обіймає службовець, рангу, який йому присвоєно, якості, досвіду і стажу роботи;
- право на безпечні та необхідні для високопродуктивної роботи умови праці;
- право на соціальний захист;
- право на надання щорічної відпустки з виплатою допомоги на оздоровлення й додаткової оплачуваної відпустки;
- право на пенсійне забезпечення з урахуванням стажу служби після виходу на пенсію.

Значну частину останньої групи прав можна охарактеризувати як соціальні гарантії службовців органів місцевого самоврядування. Варто відзначити, що всі права службовців, незалежно від їх змісту й обсягу, надаються службовцям з метою якісного виконання службових обов'язків. Їх закріплення не має на меті задоволення матеріальних та інших інтересів службовців. При цьому, як свідчить правове регулювання, окремі права можуть мати як посадовий, так і загальний характер. Зловживання правами, особливо посадовими, не припускається та переслідується державою шляхом застосування до службовців різноманітних заходів державного примусу, у тому числі кримінальної й адміністративної відповідальності.

Звертаючись до історії, можна згадати, що, починаючи із середньовічних міст, значний ступінь відповідальності членів управлінського корпусу компенсувався нормами, які захищали адміністраторів від посягань на їхню честь. Установлювалися також певні винагороди та пільги за добросовісну службу: звільнення від податків, сплата тільки половини комунальних такс, виплата регулярних винагород, відрахування на користь посадових осіб частини зібраних ними штрафів. Поряд із тим було чимало комун, у яких посадові особи не отримували ніякої винагороди за свою службу, крім звільнення від низки звичних для середньовікового міста повинностей (наприклад, будівництва й ремонту своєї частини міського муру) [5, с. 70].

Обов'язки службовців відбивають сутність і зміст службової діяльності, соціальне значення інституту служби. Вони також визначають певні межі поведінки службовців під час здійснення завдань і функцій, визначених конкретними посадами. У теорії публічної служби виділяють три групи обов'язків службовців:

- основні обов'язки, які закріплюються в найбільш загальних нормативно-правових актах, як правило, законах (наприклад, Законі України «Про державну службу», Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування»), поширюються на всіх службовців, котрі обіймають посади, відповідно, в державних органах або в органах місцевого самоврядування;

- спеціальні обов'язки, які закріплюються в нормативно-правових актах, які регулюють правовий статус окремих органів публічної влади (відомств) і їхніх службовців (наприклад, Законі України «Про Національну поліцію»), поширюються на службовців, котрі обіймають посади у відповідних органах (відомствах), особливості функцій яких (як правило, правоохоронний характер) спричиняють покладення на їхніх службовців додаткових обов'язків;

- посадові обов'язки, які закріплюються, як правило, в локальних нормативно-правових актах – посадових інструкціях – і стосуються конкретних службовців, котрі обіймають відповідні посади.



Основні обов'язки службовців органів місцевого самоврядування закріплено Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування»:

- додержання Конституції й законів України, інших нормативно-правових актів, актів органів місцевого самоврядування; забезпечення відповідно до їхніх повноважень ефективної діяльності органів місцевого самоврядування;
- додержання прав і свобод людини та громадянина;
- збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків, а також іншої інформації, яка, згідно із законом, не підлягає розголошенню;
- постійне вдосконалення організації своєї роботи, підвищення професійної кваліфікації;
- сумлінне ставлення до виконання службових обов'язків, ініціативність і творчість у роботі;
- шанобливе ставлення до громадян і їхніх звернень до органів місцевого самоврядування, турбота про високий рівень культури, спілкування й поведінки, авторитет органів і посадових осіб місцевого самоврядування;
- недопущення дій чи бездіяльності, які можуть зашкодити інтересам місцевого самоврядування та держави [6].

Серед обов'язків державних службовців необхідно виділяти обмеження та заборони, які спрямовані на забезпечення ефективного функціонування служби, встановлення правових перешкод можливим зловживанням службовців, створення умов для незалежного здійснення посадових повноважень і реалізації прав службовців. Дослідники (Ю.М. Старілов) відзначають, що обмеження та заборони для службовця мають абсолютний характер, тобто «вони діють для нього протягом усього часу проходження служби й не можуть бути замінені іншими положеннями» [4, с. 336].

Значну частину обмежень для службовців органів місцевого самоврядування передбачено Законом України «Про запобігання корупції». Службовцям органів місцевого самоврядування забороняється:

- використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані із цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти в приватних інтересах;
- безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб: 1) у зв'язку зі здійсненням такими особами діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; 2) якщо особа, яка дарує, перебуває в підпорядкуванні такої особи;
- займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики зі спорту) або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено Конституцією чи законами України;
- входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, і представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України;
- протягом року з дня припинення служби укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами-підприємцями, якщо відповідні службовці протягом року до дня припинення служби в органах місцевого самоврядування здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб-підприємців;
- у разі припинення служби розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, крім випадків, установлених законом;



– протягом року з дня припинення служби представляти інтереси будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах), у яких іншою стороною є орган місцевого самоврядування, в якому вони працювали на момент припинення служби;

– мати в прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам.

Крім того, службовці органів місцевого самоврядування несуть низку обов'язків щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів і виконання вимог фінансового контролю:

– протягом 30 днів після призначення (обрання) на посаду передати в управління іншій особі належні їм підприємства й корпоративні права в порядку, встановленому законом;

– уживати заходів щодо недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів;

– повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів безпосереднього керівника або у випадку перебування особи на посаді, яка не передбачає наявності в неї безпосереднього керівника, або в колегіальному органі – Національному агентстві чи іншому визначеному законом органі або колегіальному органу, під час виконання повноважень у якому виник конфлікт інтересів, відповідно;

– не вчиняти дій і не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів;

– ужити заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів;

– у встановлені строки подавати шляхом заповнення на офіційному веб-сайті Національного агентства із запобігання корупції декларацію про майно, доходи, витрати й зобов'язання фінансового характеру особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування за формою, що визначається Національним агентством;

– у разі відкриття службовцем або членом його сім'ї валютного рахунка в установі банку-нерезидента відповідний службовець зобов'язаний у десятиденний строк письмово повідомити про це Національне агентство із запобігання корупції в установленому ним порядку із зазначенням номера рахунка й місцезнаходження банку-нерезидента [7].

Порушення зазначених обов'язків, якими закріплено відповідні обмеження та заборони, може бути підставою для притягнення службовців органів місцевого самоврядування до юридичної відповідальності, передбаченої нормами адміністративного права, – адміністративної й дисциплінарної, зокрема для застосування стягнення у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, пов'язаними з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або такою, що прирівнюється до цієї діяльності.

Висновки. За результатами проведеного дослідження можна зробити висновок, що значна кількість прав та обов'язків службовців органів місцевого самоврядування регулюється нормами адміністративного права. Основними нормативно-правовими актами, які містять відповідні норми, є Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» й Закон України «Про запобігання корупції».

Права службовців органів місцевого самоврядування, крім забезпечення для них необхідних можливостей ефективного здійснення службової діяльності, включають також гарантії їхнього правового та соціального захисту. Обов'язки службовців, у свою чергу, крім визначення мети і змісту їхньої діяльності, передбачають обмеження й заборони, спрямовані на недопущення використання службових повноважень усупереч публічним інтересам.

Список використаних джерел:

1. Ківалов С.В. Публічна служба в Україні : [підручник] / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова. – Одеса : Фенікс, 2009. – 688 с.

2. Малиновський В.Я. Державна служба: теорія і практика : [навч. посіб.] / В.Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2003. – 160 с.

3. Державна служба в Україні: теоретико-правова характеристика у контексті реформування законодавства : [монографія] / [С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова та ін.] ; за заг. ред. С.В. Ківалова, Л.Р. Білої-Тіунової. – Одеса : Фенікс, 2013. – 438 с.



4. Стариллов Ю.Н. Служебное право : [учебник] / Ю.Н. Стариллов. – М. : БЕК, 1996. – 698 с.
5. Институты самоуправления: историко-правовое исследование / [В.Г. Графский, Н.Н. Ефремова, В.И. Карпец и др.]. – М. : Наука, 1995. – 301 с.
6. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
7. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

ГАЛУНЬКО В. М.,
кандидат юридичних наук, доцент,
проректор з матеріально-технічного
розвитку та інфраструктури
(Херсонський державний університет)

УДК 351.746.2: 35

ДІЯЛЬНІСТЬ СЛІДЧИХ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ

У статті розглядаються актуальні питання діяльності слідчих підрозділів України в умовах реформування, вжиття відповідних заходів щодо вдосконалення чинного законодавства стосовно роботи органів досудового розслідування та приведення його у відповідність до Конституції України й міжнародно-правових стандартів.

Ключові слова: національна поліція, органи досудового розслідування, слідчі, слідчий експеримент.

В статье рассматриваются актуальные вопросы деятельности следственных подразделений Украины в условиях реформирования, принятия соответствующих мер по совершенствованию действующего законодательства относительно работы органов досудебного расследования и приведения его в соответствие с Конституцией Украины и международно-правовыми стандартами.

Ключевые слова: национальная полиция, органы предварительного расследования, следователи, следственный эксперимент.

The article deals with topical issues of Ukraine investigative units in terms of reform. On taking appropriate measures to improve the current legislation regarding the pre-trial investigation and to bring it into conformity with the Constitution of Ukraine and international legal standards

Key words: national police, preliminary investigation, investigators, investigative experiment.

Вступ. Україна перебуває на порозі позитивних змін щодо повноцінної інтеграції з Європейським Союзом. Одним із основних завдань є приведення у відповідність до європейських норм і цінностей всієї правової системи, що передбачає вжиття відповідних заходів стосовно вдосконалення чинного законодавства і приведення його у відповідність до

