

## РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

УДК 342.553(477)

**К. Москальчук,**

старший викладач кафедри конституційного права та державного управління  
Міжнародного гуманітарного університету

### НОВЕ ЗАКОНОДАВСТВО ПРО СЛУЖБУ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» було прийнято 7 червня 2001 р. Він став першим в Україні нормативним актом, який на державному рівні регламентує питання, пов'язані із службою в органах місцевого самоврядування, окремо від питань державної служби. Цей закон «регулює правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, визначає загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування» [1]. Використання Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» протягом більше ніж 10 років вказало на істотні недоліки і прогалини, які містить його текст. Крім того, змінилася державна політика регламентації щодо служби в органах публічної влади, — як в органах державної влади, так і в органах місцевого самоврядування. 17 листопада 2011 р. було оновлено Закон «Про державну службу», який набуде чинності з 1 січня 2013 р. Викладені факти, а також необхідність «виконання підпункту 19.3.6 Національного плану дій на 2011 р. щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», затвердженого Указом Президента України від 27 квітня 2011 р. № 504, в рамках проведення адміністративної реформи, одним з напрямів якої є оптимізація управлінської

діяльності та реформування системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, Міністерством юстиції підготовлено та урядом 21 грудня 2011 р. схвалено проект Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [2]. Він зареєстрований у Верховній Раді України 11 січня 2012 р. під № 9673. Важливим науковим завданням є всебічний розгляд проекту Закону з метою формулювання висновків і у разі необхідності — пропозицій з його вдосконалення.

Право доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування і його нормативна регламентація привертали увагу С. В. Ківалова, Л. Р. Білої-Тіунової [3], С. В. Болдирева [4], П. А. Трачука [5]. Проте їхні дослідження опубліковано до подання до Верховної Ради проекту Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Таким чином, виникає необхідність у заповненні поки що існуючої прогалини у сфері наукового аналізу урядового законопроекту. Ціль цієї статті — провести конституційно-порівняльне дослідження базового закону, що регламентує право доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування, і проекту Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», зареєстрованого у Верховній Раді України 11 січня 2012 р. під № 9673.

Порівняння Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (далі — Закон) із однойменним законопроектом реєстр. № 9673

від 11 січня 2012 р. [6] (далі — Законопроект) доцільно почати із кількісних показників. Закон складається з 7 розділів та 24 статей; він має приблизно 5600 слів. Законопроект складається з 6 розділів та 33 статей; він має приблизно 5800 слів (зазначимо, що у Законопроекті припущено технічну помилку — за розділом III розміщено розділ VI. Відповідно, фактично Законопроект має 6 розділів (розділи I–III і VI–VIII), але останнім розділом є розділ VIII). Таким чином можна зробити висновок, що за обсягом обидва документи є приблизно однаковими, і перейти до сутнісного порівняння.

Законопроект відображає сучасний підхід до створення комплексних законів України — він починається з ст. 1 «Визначення термінів», якої не було у Законі. Тим не менш Закон містив норми-дефініції, а отже, доцільно порівняти, які з них викладено у новій редакції, а які є новими. У ст. 1 Законопроекту терміни, визначення яких надається, викладені в алфавітному порядку, — усього 9 термінів.

1) Адміністративна посада — такого терміна у Законі не використовувалося і, природно, його дефініцію він не містив.

2) Виборна посада в органі місцевого самоврядування — такого терміна у Законі не використовувалося і, природно, його дефініцію він не містив.

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

Стаття 3 Закону «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 — «виборні посади, на які особи обираються територіальною громадою» та «виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою» — у Законопроекті об'єднано у термін «виборна посада в органі місцевого самоврядування». Уніфікацію цих двох термінів слід вітати — у Законопроекті термінологія буде більш чіткою, зменшиться термінологічна плутанина.

Що ж до терміна Законопроекту «адміністративна посада», то його введено на заміну п. 3 ст. 3 Закону, який передбачав 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».

Законопроект визначає, що адміністративна посада — це «первинна структурна одиниця апарату сільської, селищної, міської, районної у місті ради, відділу, управління та іншого виконавчого органу, утвореного такою радою, виконавчого апарату обласної, районної, Севастопольської міської ради; визначена структурою і штатним розписом посада в органах місцевого самоврядування, на яку особа призначається сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради у порядку, визначеному цим Законом, для виконання визначених для такої посади повноважень, безпосередньо пов'язаних з реалізацією повноважень органів місцевого самоврядування, а також окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом».

Із введенням терміна «адміністративна посада» у Законопроекті фактично проведена концептуальна уніфікація із Законом України від 17 листопада 2011 р. «Про державну службу», який набуде чинності з 1 січня 2013 р. [7]. Щоправда ст. 1 нової редакції Закону «Про державну службу» не передбачає терміна «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.

3. Посадові обов'язки — термін використано у Законі у ст. 11, але дефініцію не надано. Зважаючи на те, що ст. 11 закріплює текст присяги посадових осіб місцевого самоврядування, його визначення є доцільним і необхідним.

4. Профіль професійної компетентності посади в органі місцевого самоврядування — у Законі такого терміна не використовувалося. Але він є у новій редакції Закону «Про державну службу».

5. Рівень професійної компетентності особи — у Законі такого терміна не використовувалося. Але він є у новій редакції Закону «Про державну службу».

6. Служба в органах місцевого самоврядування — термін викладено у новій редакції.

Стаття 1 Закону визначала, що «служба в органах місцевого самоврядування — це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом». Законопроект закріплює таку дефініцію: «Служба в органах місцевого самоврядування — професійна діяльність службовців органів місцевого самоврядування, пов'язана з реалізацією визначених законом повноважень органів місцевого самоврядування, а також окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом». Повноцінне порівняння

цих визначень можна провести тільки після розгляду ще одного терміна Законопроекту — «службовець органу місцевого самоврядування».

7. Службовець органу місцевого самоврядування — у Законі використано термін «посадова особа місцевого самоврядування», визначення якого надано у ст.2. У пояснювальній записці до Законопроекту зазначено, що «заміна звичного терміна «посадова особа місцевого самоврядування» терміном «службовець органу місцевого самоврядування», що більш вдало передає його природу» [2]. Службовець органу місцевого самоврядування у Законопроекті — це «громадянин України, який займає на постійній основі виборну або адміністративну посаду в органі місцевого самоврядування, апараті сільської, селищної, міської, районної у місті ради, їх виконавчих органах, виконавчому апараті обласної, районної, Севастопольської міської ради, одержує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету та виконує визначені для цієї посади повноваження щодо:

- підготовки проектів рішень органів місцевого самоврядування, організації виконання рішень таких органів;
- надання адміністративних послуг;
- управління персоналом, комунальним майном, об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст;
- реалізації інших повноважень відповідного органу».

Повернемося до порівняння визначення терміна «служба в органах місцевого самоврядування», що надані у Законі і Законопроекті. Безперечно, впровадивши термін «службовець органу місцевого самоврядування», Законопроект зробив визначення служби в органах місцевого самоврядування більш ємним, значущим — і водночас компактним.

Законопроект, як і Закон, визначає службу в органах місцевого самоврядування як професійну діяльність. Однак за Законом ця служба «спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та ок-

ремим повноважень органів виконавчої влади, наданих законом». А Законопроект передбачає, що вона «пов'язана з реалізацією визначених законом повноважень органів місцевого самоврядування, а також окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом». Враховуючи, що Закон і Законопроект поширює свою діяльність не тільки на осіб, які займають адміністративні посади, але й на тих, хто займає виборні посади, — розмірковуємо, що дефініція Закону більше тяжіє до громадської теорії місцевого самоврядування, а дефініція Законопроекту — до державницької теорії. Адже у Законі йдеться про те, що через посадових осіб місцевого самоврядування територіальна громада реалізує своє право на місцеве самоврядування, підкреслюється зв'язок посадових осіб із територіальною громадою як пріоритетний. У Законопроекті ж службовці органів місцевого самоврядування здійснюють «реалізацію визначених законом повноважень органів місцевого самоврядування». Таким чином встановлюється пріоритет державних настанов, а про територіальну громаду не згадується взагалі.

8. Службові обов'язки — у Законі такого терміна не використовувалося. Але він є у новій редакції Закону «Про державну службу».

9. Функції з обслуговування — у Законі такого терміна не використовувалося. Але він є у новій редакції Закону «Про державну службу».

Отже, із дев'яти термінів у Законопроекті лише один був наявним у Законі, але його оновлено — це термін «служба в органах місцевого самоврядування». Інші вісім є новими. Аналіз ст. 1 Законопроекту надає всі підстави стверджувати, що, незважаючи на майже аналогічні кількісні параметри, Законопроект містить істотно перероблені і оновлені норми, які регламентують інститут служби в органах місцевого самоврядування.

Розгляд інших статей Законопроекту підтверджує цю тезу. У Законопроекті на один розділ менше — розділи II і III Закону «Проходження служби в орга-

нах місцевого самоврядування та служба кар'єра» і IV «Припинення служби в органах місцевого самоврядування» об'єднані у розділ III «Вступ на службу в органах місцевого самоврядування, її проходження та припинення».

До основних новел тексту Законопроекту у порівнянні із Законом належать такі:

— ч. 2 ст. 1 Законопроекту містить бланкетну норму із посиланням на термінологію Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції»; Закон такої уніфікації не проводить;

— розширено перелік принципів служби в органах місцевого самоврядування — з'явилися принципи служіння не тільки територіальній громаді, але й Українському народу, політичної неупередженості, прозорості діяльності (ст. 4);

— посади місцевого самоврядування введено у систему класифікації посад державної служби (ст. 6);

— 7 категорій посад місцевого самоврядування замінено на 5 груп (ст. 6);

— замість 15 рангів посадових осіб місцевого самоврядування введено 10 рангів службовців органів місцевого самоврядування (ст. 22);

— виокремлено служба персоналу органу місцевого самоврядування. Законопроект визначає її як «окремий структурний підрозділ органу місцевого самоврядування, що забезпечує документальне оформлення вступу на службу в органі місцевого самоврядування, її проходження та припинення, добір персоналу на адміністративні посади, планування та організацію заходів, пов'язаних з підвищенням рівня професійної компетентності службовців органів місцевого самоврядування, депутатів відповідних рад, а також виконує інші функції, передбачені цим Законом та іншими нормативно-правовими актами» (ст. 8);

— розширено перелік прав службовців органів місцевого самоврядування. За Законопроектом до нього входять такі відсутні у Законі права, як право на захист своїх персональних даних, право на підвищення рівня професійної компе-

тентності за рахунок коштів місцевого бюджету (ст. 9);

— розширено перелік обов'язків службовців органів місцевого самоврядування. За Законопроектом до нього входять такі відсутні у Законі обов'язки, як обов'язок додержуватися принципів служби в органах місцевого самоврядування, обов'язок додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції, обов'язок виконувати встановлені законодавством правила професійної етики, обов'язок запобігати виникненню конфлікту інтересів під час проходження служби в органах місцевого самоврядування (ст. 10);

— конкретизовано, які особи не можуть бути прийняті на службу в органах місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 14);

— з'явилися нові статті «Врегулювання конфлікту інтересів» (ст. 11), «Виконання службовцями органу місцевого самоврядування доручень» (ст. 12), «Вимоги щодо політичної неупередженості службовця органу місцевого самоврядування» (ст. 13), «Вимоги до рівня професійної компетентності особи, яка претендує на зайняття посади в органах місцевого самоврядування» (ст. 15), «Початок службових відносин» (ст. 18), «Порядок проведення конкурсу на зайняття вакантних адміністративних посад в органах місцевого самоврядування» (ст. 19), «Оприлюднення інформації про вакантні адміністративні посади в органі місцевого самоврядування та оголошення про проведення конкурсу на їх заміщення» (ст. 20), «Документи для участі у конкурсі та оформлення результатів конкурсу» (ст. 21), «Правила внутрішнього трудового розпорядку» (ст. 23).

За кількісними показниками Законопроект має приблизно однакову кількість статей і слів, якщо порівнювати його із Законом. Але перелік новел Законопроекту є настільки значущим, що надає підстави стверджувати: Законопроект є більш проробленим, концентрованим. Це безумовно означає підвищення якості правових норм, які він містить. Також привертає увагу уніфікація положень Законопроекту з законодавством про державну службу та з антикоруп-

ційним законодавством. Це є ще одною перевагою Законопроекту у порівнянні із Законом, яка підвищує ефективність його норм, полегшує їх використання і мінімізує ризик виникнення колізій та / або прогалин у нормативно-правовій регламентації служби в органах місцевого самоврядування. Перспективи подальших розвідок у даному напрямку вбачаються в аналізі змісту кожної статті Законопроекту і у разі необхідності — у формулюванні відповідних пропозицій з подальшого вдосконалення його тексту.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, право доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування, служба в органах місцевого самоврядування, політичні права, права громадян.

*Стаття містить конституційно-правовий аналіз Закону України від 7 червня 2001 р. «Про службу в органах місцевого самоврядування» і ініційованого Кабінетом Міністрів України проекту однойменного Закону (зарєєстрований у Верховній Раді за № 9673 від 11 січня 2012 р.). При розгляді цих документів особлива увага звертається на їхню уніфікацію з нормами Закону України від 17 листопада 2011 р. «Про державну службу», який набуде чинності з 1 січня 2013 р.*

*Стаття содержить конституційно-правовий аналіз Закону України от 7 июня 2001 г. «О службе в органах местного самоуправления» и инициированного Кабинетом Министров Украины проекта одноименного Закона (зарегистрирован в Верховной Раде под № 9673 от 11 января 2012 г.). При рассмотрении этих документов особое внимание обращается на их унификацию с нормами Закона Украины от 17 ноября 2011 г. «О государственной службе», который вступит в силу с 1 января 2013 г.*

*This article contains legal analysis of the Law of Ukraine «On service in lo-*

cal government" (June 7, 2001) and initiated by the Government of Ukraine the draft Law of the same name (registered in the Parliament on January 11, 2012, № 9673). The analysis was made from the constitutional point of view. While reviewing these documents, special attention was paid to their harmonization with the Law of Ukraine on November 17, 2011 «On Civil Service», which will take effect from 1 January 2013.

### Література

1. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 черв. 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 33. — Ст. 175.
2. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 21 грудня 2011 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=42274](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=42274)

ua/pls/zweb\_n/webproc4\_1?id=&pf3511=42274

3. Ківалов С. В. Публічна служба в Україні : підручник / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова. — О. : Фенікс, 2008. — 688 с.

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

5. Трачук П. А. Участь громадян України у місцевому самоврядуванні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Трачук Петро Антонович. — К., 2003. — 244 с.

6. Про службу в органах місцевого самоврядування: проект Закону України від 21 грудня 2011 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=42274](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=42274)

7. Про державну службу : Закон України від 17 листоп. 2011 р. // Офіційний вісник України. — 2012 — № 4. — Ст. 115.

УДК 343.86

**С. Мірошніченко,**

прокурор Чернігівської області, кандидат юридичних наук

## ЗЛОЧИНИ ПРОТИ ПРАВОСУДДЯ: ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО УНОРМУВАННЯ

З'ясування загальносоціальної та юридичної сутності поняття злочину проти правосуддя, їх родового об'єкта й системи цих злочинів дозволяє, окрім іншого, визначити і відповідне місце конкретного складу злочину в Особливій частині Кримінального кодексу України.

У теорії кримінального права тривалий час домінувало, щонайменше, дві концепції розуміння правосуддя. Ключова їх відмінність полягала в тому, охоплюється цим поняттям діяльність лише судів чи також і правоохоронних органів [1, 4, 7, 8, 9]. Домінуючим вважалося визначення правосуддя як «...одна з форм державної діяльності, яку здійсню-

ють суди, розглядаючи ... кримінальні та цивільні справи відповідно до закону... » [2]. Ми повністю поділяємо таку позицію, оскільки правову основу саме для такого розуміння правосуддя закладено на найвищому (конституційному) рівні. Зокрема, в ст. 124 Конституції України прямо визначено: правосуддя в Україні здійснюється тільки судами. Більш того, порядок утворення та функціонування судової системи урегульовано окремим самостійним розділом (VIII «Правосуддя») Конституції України [3]. У контексті ст. 6 Конституції щодо поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову слід дійти висновку, що ніякий інший державний орган не має