

УДК 342.5+35.08:352(477)

*Г. В. Падалко**кандидат юридичних наук*

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Упровадження демократичних принципів в Україні супроводжується зміною парадигми функціонування інститутів публічної влади. Перехід до нової управлінської практики держави вимагає не тільки переорієнтації державно-суспільних відносин, що мають формуватися на засадах консенсусу та співробітництва, а й реформування інституту державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, що відображено в ряді нормативно-правових актів України.

У силу вказаного актуалізується проблематика основних засад становлення, розвитку та функціонування служби в органах місцевого самоврядування, що в умовах сучасних реалій в Україні вирішує складну проблематику взаємодії суб'єктів конституційного права, виникаючої в системі координат "демократична держава – місцеве самоврядування – посадова особа місцевого самоврядування – територіальна громада – людина-член територіальної громади".

В умовах політико-правової модернізації України функціональна роль служби в органах місцевого самоврядування об'єктивно зростає, що пов'язано з пошуком та визначенням оптимальної моделі дієздатного місцевого самоврядування в процесі здійснення в Україні муніципальної реформи. Разом з тим, важливою проблемою сьогодення є недосконалість

нормативно-правового і, перш за все, законодавчого регулювання муніципально-службових відносин, що актуалізує та обумовлює об'єктивну необхідність глибокого системного теоретичного дослідження служби в органах місцевого самоврядування, її сутності, правової природи, взаємин із інститутом державної служби, що склалися як в рамках наявних нормативних установлень, так і в результаті практичної організації і діяльності їх співпраці в рамках територіальної громади.

Окремим аспектам проблеми служби в органах місцевого самоврядування приділяли увагу М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, О. І. Бедний, Я. В. Бережницький, В. І. Борденюк, Ю. В. Деля, Б. В. Калиновський, В. М. Кампо, М. І. Корнієнко, В. В. Кравченко, А. Р. Крусян, П. М. Любченко, Б. А. Пережняк, В. Ф. Погорілко, М. О. Пухтинський, Л. В. Шинкарь та ін.

Важливе теоретико-методологічне значення у процесі виведення визначення поняття служби в органах місцевого самоврядування, розкриття її правової природи, виведення її ідентифікаційних ознак, має, на нашу думку, визначення самого поняття "служба". Це поняття використовується по-різному. Основні характеристики феномену служби зводяться до наступного:

1) Служба – це вид людської, соціальної, платної суспільно корисної діяльності [1, с. 4; 3, с. 10]. Так, у словнику сучасної української мови поняття служба трактується наступним чином: "Служба – дія за значенням служити ... ; обов'язок, визначений посадою ; ... служити – виконувати які-небудь обов'язки по відношенню до кого-небудь, працювати, трудитися в ім'я кого-небудь, на користь кого- або чого-небудь [14, с. 1345–1346]. У цьому контексті наведемо й тлумачення понять "службовець" у інших словниках. Так, у одному з словників

російської мови визначається, що службовцями є "працівники нефізичної і розумової праці, які отримують заробітну плату..." [15, с. 143-144]. Водночас, згідно словника сучасної української мови службовець – це "той, хто займається розумовою працею, а також фізичною працею, пов'язаною не з виробництвом, а з обслуговуванням кого-небудь, чого-небудь" [14, с. 1346].

Поняття служби як виду суспільно корисної діяльності використовується найчастіше і асоціюється з необхідністю забезпечення нормальної життєдіяльності суспільства, інших видів соціальної діяльності в системі соціальних відносин. Так, В. М. Манохін вказує, що служба як вид трудової соціальної діяльності об'єктом свого впливу має людину, особистість, його основні соціально-біологічні якості, притому вплив цей – безпосередній, а людина – конкретна. Цим служба й відрізняється від інших видів соціальної діяльності [9, с. 3–5, 7].

Білоруський вчений О. І. Чуприс зазначає, що однією із основоположних ознак, що характеризують державну службу як особливий вид соціальної діяльності, є місце її здійснення, яке устанавлює межі державної служби (сферу її правових відносин) [17, с. 12].

Даючи визначення поняття державної служби, Ю. П. Битяк вказує, що це суспільно корисна діяльність по здійсненню управління, його забезпеченню, обслуговуванню людей, яка виконується на професійній основі працівниками державних органів, пов'язана зі здійсненням функцій керівництва, управління, контролю, нагляду, обліку та з іншими формами державної діяльності. Вона спрямована на реалізацію компетенції відповідних державних органів і організацій, закріплюється в законах та інших нормативно-правових актах. Це публічна служба, одним із видів

якої, на думку вченого є і служба в органах місцевого самоврядування [3, с. 12].

2) Служба – це соціально організаційне явище, сутність якого може бути виражено такими положеннями. По-перше, служба виступає як рушійна, потужна система, що надає життя організації. Усі інші частини внутрішньої структури організації лише забезпечують діяльність службовців. Зрозуміло, що саме якість цієї рушійної сили, активність і професіоналізм визначають її діловий статус, рівень позитивної роботи та престиж в очах організацій, населення. По-друге, служба спрямовує діяльність органу та в процесі реалізації компетенції зберігає і забезпечує цей напрям [4, с. 6].

3) Служба – це управління, забезпечення та здійснення самого управління, соціально-культурного обслуговування громадян. Так, Л. В. Прибиткова наступним чином обґрунтовує положення про управлінський характер муніципальної служби: уособлення управлінських відносин у вирішенні питань місцевого значення; здійснення діяльності муніципальних службовців на основі управлінських знань, вмінь, навичок, здібностей; розширення повноважень муніципальної служби як суб'єкта управління, насамперед у розробці рішень органів місцевого самоврядування та контролі їх виконання [11, с. 10].

4) Служба – це соціально-правовий інститут. Важливим елементом здійснення служби, наполягає Ю. П. Битяк, є включення до змісту службової діяльності організації та правового регулювання внутрішніх взаємовідносин [2, с. 96]. У свою чергу, С. М. Серьогін, розвиває ідею стосовно того, що на первинному рівні суспільної свідомості уявлення про владу детермінуються уявленнями про державну службу як інституцію, призначену для здійснення державних владних повноважень, що вимагає

перегляду цілей, завдань, змісту, принципів, форм і засобів управлінської діяльності, які мають відповідати загальній тенденції гуманізації влади, вимогам і очікуванням суспільства та доводить, що шляхом удосконалення особистості державного службовця, покращення уявлень громадян про державних осіб можна побудувати такі відносини між державою й суспільством, які б відповідали умовам їх партнерства й співпраці та були спрямовані на вдосконалення людського життя [13, с. 6-7, 8-9].

5) Служба – це сфера діяльності, що визначає певний соціально-економічний або гуманітарний сектор, нерозривно пов'язаний з системою інституцій (підприємств, установ і організацій та ін.) із забезпечення вирішення певного завдання або реалізації певної функції [6, с. 23]. Так, аналізуючи трансформацію інституту служби в органах місцевого самоврядування як структурного елементу системи публічної служби з огляду на демократичний імператив, О. Д. Лазор вважає, що "самоврядну службу" доцільно трактувати як діяльність самоврядних службовців виконавчих органів місцевого самоврядування та інших інституцій, яка підпорядкована політичній владі місцевих рад. Тобто, на її думку, це ті професіонали-управлінці, які втілюють на практиці прийняті рішення депутатів як політиків. Самоврядні службовці, вважає О. Д. Лазор, це ті особи, які призначаються на посади, не обіймають виборних посад і не суміщають посади у виконавчих органах місцевого самоврядування із політичними на громадських засадах. Отже, сутність служби в органах місцевого самоврядування, вона розглядає як діяльність професіоналів, які працюють на невиборних посадах [8, с. 20].

Варто зазначити й те, що у вітчизняній науці запропоновано визначення поняття "інтегрований інститут публічної служби" як сукупності органів системи публічної влади та їх персоналу, у межах якої

▪ Теоретичні засади служби в органах місцевого самоврядування в Україні / Г. В. Падалко // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2012. – № 1(5) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2012/n1/12phvsvu.pdf>.

здійснюється діяльність на політичних посадах, професійна діяльність в органах державної влади, органах місцевого самоврядування та державних і комунальних закладах, установах, організаціях та підприємствах із реалізації конституційних цілей, завдань і функцій держави з метою задоволення потреб громадян і суспільства загалом [10, с. 4]. Не заперечуючи оригінальності позиції О. С. Петренко, вважаємо дискусійним сформульований нею підхід, як з інституційної точки зору, за якого, зокрема, практично нівелюються сутнісні, змістовні відмінності в організації державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, так із позиції суб'єктного складу публічно-службових відносин, особливо враховуючи прагнення цього автора обґрунтувати суб'єктну діяльність політичної опозиції як структурного елемента інституту публічної служби.

Традиційно службу в органах місцевого самоврядування розглядають у трьох аспектах – соціальному, політичному і правовому. В муніципально-правовій науці головна увага приділяється правовій характеристиці служби в органах місцевого самоврядування, її муніципально-правовій формі, що не може дати повного уявлення про цю складну соціальну систему, має певною мірою однобічний характер, але для практики місцевого самоврядування, виконання його завдань, функцій та повноважень у справі забезпечення прав, свобод людини і громадянина, інтересів юридичних осіб така характеристика має першочергове значення.

У цьому плані оригінальною є позиція Н. Л. Шаргородської, яка доводить, що інститут місцевого самоврядування можна розглядати як інститут публічної служби. На її переконання, функціонування органів місцевого самоврядування як складових елементів інституту публічної служби розглядається в діяльнісному й організаційно-правовому аспектах.

Ключовим у визначенні діяльнісного аспекту є аналіз специфіки професійної діяльності посадових осіб місцевого самоврядування у контексті їх соціально-правового статусу як публічних службовців. Організаційно-правовий аспект служби в органах місцевого самоврядування розглянуто в контексті аналізу особливостей організації проходження служби в органах місцевого самоврядування, визначення принципів служби, посадових повноважень, особливості просторової та часової організації діяльності посадових осіб місцевого самоврядування [18, с. 7].

На думку Г. В. Фоміч, публічна служба як багатоаспектне явище характеризується не тільки соціальним, політичним, правовим, організаційним, структурним і моральним змістом, але й процесуальним, якому в науці приділялося надто мало уваги, не дивлячись на те, що він забезпечує функціонування публічної служби. Дослідниця акцентує увагу на тому, що процесуальний аспект нерозривно пов'язаний з такими аспектами, як правовий, організаційний, структурний і обумовлений ними, та доводить, що змістовно процесуальний аспект публічної служби пов'язує її з адміністративними процедурами: 1) з яких вона складається; 2) які регламентуються адміністративно-правовими нормами; 3) які забезпечують її функціонування. Г. В. Фоміч визначено, що у публічній службі системою адміністративних процедур охоплюються фактично всі службові відношення з моменту їх виникнення і до припинення. Саме завдяки процедурам конкретними діями суб'єктів державного управління реалізуються функції держави та місцевого самоврядування та вирішуються індивідуальні адміністративні справи (конкурс, призначення, атестація, присвоєння рангу, прийняття присяги, відставка тощо) [16, с. 5-6].

У даному аспекті позиція Г. В. Фоміч є логічним продовженням точки зору тих вчених, які виходять з процесуального розуміння місцевого самоврядування в цілому [12]. Так, наприклад, на думку І. В. Видріна та О. М. Кокотова місцеве самоврядування – це процес управління низовими територіальними спільнотами жителів, який заснований на наступних принципах: розумне поєднання представницьких інститутів та інститутів безпосередньої демократії, а також представницько-професійного управління та самоздійснення людьми своїх запитів, надання усім суб'єктам місцевих спільнот широких можливостей з заяви, відстоювання та проведення у життя власних інтересів; політико-правова прив'язка органів місцевого самоврядування до корінних запитів жителів [5, с. 33; 7, с. 53].

На підставі аналізу наукових доробок та чинного законодавства, можна визначити, що муніципальним службовим процедурам притаманні всі ознаки управлінських процедур, але водночас вони мають свої особливості: 1) реалізуються в рамках інституту служби в органах місцевого самоврядування; 2) відбуваються за участі обов'язкових суб'єктів – посадових осіб місцевого самоврядування; 3) характеризуються багаточисельністю і різноманітністю; 4) між учасниками процедури існує внутрішньоорганізаційна підпорядкованість; 5) організаційні процедури відбуваються з певною циклічністю, тобто через певні проміжки часу вони повторюються; 6) регламентуються нормами муніципального права.

Муніципальні службові процедури є численними і різноманітними. Вони стосуються всіх сторін проходження служби в органах місцевого самоврядування і супроводжують всі сторони просування по даному виду публічної служби. З урахуванням особливостей, стадійності, суб'єктного складу, процесуального статусу учасників і правових наслідків встановлено, що муніципальні службові процедури слід класифікувати на:

▪ Теоретичні засади служби в органах місцевого самоврядування в Україні / Г. В. Падалко // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2012. – № 1(5) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2012/n1/12phvsvu.pdf>.

1) організаційні муніципальні службові процедури; 2) юрисдикційні муніципальні службові процедури. Аналіз і характеристика зазначених видів процедур свідчить про те, що вони, у свою чергу, також є неоднорідними і мають свої особливості. Структуру організаційних муніципальних службових процедур становлять: а) процедури щодо вступу на службу в органах місцевого самоврядування; б) процедури щодо оцінювання діяльності посадових осіб місцевого самоврядування (атестація і щорічна оцінка); в) процедури щодо просування по службі в органах місцевого самоврядування (кадровий резерв, стажування, присвоєння рангу); г) заохочувальні муніципальні службові процедури, а структуру юрисдикційних муніципальних службових процедур становлять: а) процедури щодо службового розслідування; б) процедури щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності загального та спеціального характеру тощо.

Акумулюючи наведені концептуальні позиції, можна зробити певні узагальнення щодо розуміння правової природи служби в органах місцевого самоврядування:

1) служба в органах місцевого самоврядування – це діяльність насамперед муніципального владно-управлінського характеру, а муніципальні службовці – це, перш за все, управлінські працівники, носії муніципально-владних повноважень;

2) служба в органах місцевого самоврядування – це галузь суспільного розподілу праці, а муніципальні службовці – це фахівці з муніципального управління;

3) служба в органах місцевого самоврядування – це різновид інтелектуальної праці, а муніципальні службовці – це носії знань у галузі муніципального права та місцевого самоврядування;

4) служба в органах місцевого самоврядування – це інститут обслуговування інтересів територіальних громад, а муніципальний службовець – особа, що здійснює обслуговуючу діяльність у сфері місцевого самоврядування;

5) служба в органах місцевого самоврядування – це діяльність, змістом якої є вплив на людей, а муніципальний службовець – особа, що працює з людьми – жителями – членами відповідних територіальних громад;

6) служба в органах місцевого самоврядування – це різновид професійної діяльності, а муніципальний службовець – професійний працівник;

7) служба в органах місцевого самоврядування – це діяльність щодо реалізації завдань і функцій місцевого самоврядування, а муніципальний службовець – працівник, що здійснює такі функції (функціонер);

8) служба в органах місцевого самоврядування – це процес функціонування спеціально створеного інституту – органів місцевого самоврядування, а муніципальний службовець – особа, що займає посаду в органі місцевого самоврядування;

9) служба в органах місцевого самоврядування – це практична реалізація компетенції органів місцевого самоврядування, а муніципальний службовець – особа, що безпосередньо здійснює службові повноваження, передбачені посадою;

10) служба в органах місцевого самоврядування – це діяльність, що оплачується з коштів місцевого бюджету, а муніципальний службовець – особа, яка одержує грошову винагороду з коштів місцевого бюджету.

Список використаних джерел

1. Бедний О. І. Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 "Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право" / О. І. Бедний. – О. , 2002. – 19 с.
2. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія / Ю. П. Битяк . – Х. : Право, 2005. – 304 с.
3. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 "Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право" / Ю. П. Битяк. – Х., 2006. – 40 с.
4. Венедиктов В. С. Організаційно-правові засади сучасної державної служби України : наук.-практ. посіб. / В. С. Венедиктов, М. І. Іншин, О. М. Ключев. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 172 с.
5. Выдрин И. В. Муниципальное право России : Учеб. для вузов / И. В. Выдрин, А. Н. Кокотов. – М. : НОРМА–ИНФРА-М, 1999. – 368 с.
6. Гомель В. П. Державна служба : курс лекцій / В. П. Гомель, В. О. Чукаєва. – Дніпропетровськ : Наука і освіта, 2002. – 304 с.
7. Кокотов А. Н. Муниципальное право России : учебн. / А. Н. Кокотов, А. С. Саломаткин. – М. : Юристъ, 2006. – 383 с.
8. Лазор О. Д. Інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 "Місьцеве самоврядування" / О. Д. Лазор. – Запоріжжя, 2010. – 40 с.
9. Манохин В. М. Служба и служащие в Российской Федерации : Правовое регулирование / В. М. Манохин. – М. : Юристъ, 1997. – 296 с.

10. Петренко О. С. Формування інтегрованого інституту публічної служби в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.03 "Державна служба" / О. С. Петренко. – Дніпропетровськ, 2008. – 20 с.

11. Прибыткова Л. В. Муниципальная служба как управленческая деятельность : Социологический анализ : дис. ... канд. социолог. наук : спец. 22.00.08 / Л. В. Прибыткова. – М., 2002. – 200 с.

12. Приходько Х. В. Правове регулювання муніципального управління в Україні: процесуально-правовий аспект / Х. В. Приходько // Запорізькі правові читання : Тези доповідей щорічн. міжнародної наук.–практ. конф., м. Запоріжжя, 15–16 травня 2008 р. / [заг. ред. С. М. Тимченко і Т. О. Коломoeць]. – Запоріжжя: ЗНУ, 2008. – С. 166–167.

13. Серьогін С. М. Державний службовець у взаємовідносинах влади і суспільства : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.03 "Державна служба" / С. М. Серьогін. – К., 2004. – 32 с.

14. Служба // Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і доп.) : Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ "Перун", 2005. – 1728 с.

15. Служба // Словарь русского языка: В 4 т. / АН СРСР, Ин-т рус.яз.; Под ред. А. П. Евгеньевой. – 2-е изд., исп. и доп. – М. : Русский язык, 1981-1984. – Т. 4., 1984. – 794 с.

16. Фоміч Г. В. Адміністративні процедури на публічній службі в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 "Адміністративне право та процес ; фінансове право; інформаційне право" / Г. В. Фоміч. – О., 2010. – 20 с.

17. Чуприс О. И. Теоретические проблемы правового регулирования государственной службы Республики Беларусь : автореф. дис. на соискание учен. степени д-ра юрид. наук : спец. 12.00.14

"Административное право, финансовое право, информационное право"
/ О. И. Чуприс. – Минск, 2010. – 46 с.

18. Шаргородська Н. Л. Просторово-часова організація діяльності посадових осіб місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.03 "Державна служба" / Н. Л. Шаргородська. – Дніпропетровськ, 2008. – 20 с.

Падалко Г. В.

Теоретичні засади служби в органах місцевого самоврядування в Україні

У статті розглядаються концептуальні проблеми служби в органах місцевого самоврядування. Сформульовані авторські пропозиції щодо вдосконалення організації служби в органах місцевого самоврядування та напрямків її конституційно-правового забезпечення

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

Падалко Г. В.

Теоретические основы службы в органах местного самоуправления в Украине

В статье рассматриваются концептуальные проблемы службы в органах местного самоуправления. Сформулированы авторские предложения по усовершенствованию организации службы в органах местного самоуправления и направлений её конституционно-правового обеспечения

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

Padalko H. V.

Theoretical basis of service in local self-government in Ukraine

The article discusses the conceptual problems of public policy in the service in local self-government. The author proposes certain measures for improvement of organization of service in local self-government bodies and means of appropriate provisions in constitution 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