

РОЗДІЛ II. КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.5; 35.08:352(477)

служба в органах місцевого самоврядування в Україні: актуальні проблеми теорії

Падалко Г.В., к.ю.н.

м. Дніпропетровськ

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. СЛУЖБА В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ: АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ / г. Днепропетровск, Украина

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 G.V. THE SERVICE IN LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE: THE ACTUAL PROBLEMS OF THE THEORY / city Dnepropetrovsk, 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.

Становлення України як суверенної, незалежної, демократичної та соціальної держави, обраний нею курс на європейську інтеграцію зумовлюють необхідність суттєво підвищити дієвість системи місцевого самоврядування та її підсистеми – служби в органах місцевого самоврядування. Демократичні перетворення, що відбуваються в країні, потребують нових підходів до формування механізмів функціонування служби в органах місцевого самоврядування, їх наукового обґрунтування та впровадження. Адже ефективна служба в органах місцевого самоврядування є одним з найважливіших чинників успішного проведення муніципальної та адміністративної реформи, реформи адміністративно-територіального устрою.

Тому актуальним є дослідження служби в органах місцевого самоврядування як системного об'єкта, тобто її змісту, мети, структури, елементів та зв'язків, механізмів функціонування і розвитку. Пріоритетними стають питання покращання функціонування служби в органах місцевого самоврядування шляхом удосконалення механізмів мотивації, комунікації, організаційних перетворень, управління якістю.

Наразі ці завдання покладаються на Національне агентство України з питань державної служби, яке не тільки формує єдину державну політику у сфері державної служби і забезпечує її реалізацію, а й бере участь у формуванні державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування; розробляє та затверджує нормативно-правові акти з питань державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; надає роз'яснення щодо застосування законодавства з питань державної служби та служби в органах місцевого самоврядування [8].

Практичні питання вдосконалення механізмів функціонування служби в органах місцевого самоврядування вирішуються в процесі діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади, державних установ, органів та посадових осіб місцевого самоврядування, під час як реалізації державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування, здійснення їх функцій та повноважень, безпосереднього надання адміністративних та управлінських послуг.

З огляду на це дослідження теоретичних проблем організації та функціонування служби в органах місцевого самоврядування набуває великого значення з позицій саме сучасного розуміння особливостей діяльності служби в органах місцевого самоврядування, тобто в умовах демократизації суспільства, спрямованості на задоволення інтересів територіальних громад та вирішення питань місцевого значення.

Упродовж останніх років питання служби в органах місцевого самоврядування стали об'єктом уваги багатьох вітчизняних і зарубіжних учених, які досліджують наукові та практичні проблеми функціонування системи служби в органах місцевого самоврядування, її відкритості та прозорості, професіоналізації, адаптації до стандартів Європейського Союзу. Але більшість із них вивчає лише окремі аспекти даного виду публічної служби, механізмів її функціонування та розвитку.

У цілому для вітчизняної юридичної науки розробка проблем організації та функціонування служби в органах місцевого самоврядування на сьогоднішньому 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 публічної служби тією чи іншою мірою досліджували у своїх працях В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Г.В. Атаманчук, Д.М. Бахрах, К.С. Бельський, Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.П. Битяк, В.А. Воробйов, Б.М. Габрічідзе, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, І.О. Картузова, С.В. Ківалов, А.В. Кірмач, В.Л. Коваленко, Л.В. Коваль, І.Б. Коліушко, В.К. Колпаков, Є.Б. Кубко, Б.М. Лазарєв, В.М. Манохін, Н.Р. Нижник, О.В. Оболонський, Д.М. Овсянко, В.Ф. Опришко, М.П. Орзіх, І.М. Пахомов, О.В. Петришин, Ю.М. Старілов, С.Г. Стеценко, О.В. Тодошак, В.В. Цветков, Ю.С. Шемшученко та ін.

Починаючи з 1990 року, коли у вітчизняній науці почалося формування сучасних поглядів на місцеве самоврядування, окремим аспектам проблеми служби в органах місцевого самоврядування приділяли увагу М.О. Баймуратов, Ю.Ю. Бальцій, О.В. Батанов, О.І. Бедний, Я.В. Бережницький, В.І. Борденюк, І.П. Бутко, В.А. Григор'єв, Р.К. Давидов, В.М. Кампо, М.І. Корнієнко, В.В. Кравченко, А.Р. Крусян, П.М. Любченко, Н.В. Мішина, М.П. Орзіх, Б.А. Пережняк, В.Ф. Погорілко, О.В. Прієшкіна, М.О. Пухтинський, О.Ф. Фрицький, Г.В. Чапала, Л.В. Шинкарь та ін.

Слід зазначити, що становлення служби в органах місцевого самоврядування як самостійного інституту конституційного права значною мірою пов'язане з прийняттям Конституції України [7]. Адже конституційні положення про те, що «народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування», а «громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування», стали нормативною та методологічною базою для конституювання та правової ідентифікації публічної служби та її диференціації на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування.

Спираючись на конституційні принципи, було прийнято Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [3] та 15 липня 1997 р. ратифіковано Європейську хартію про місцеве самоврядування [4]. Особливо слід відмітити прийняття Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. [5], яким вперше у вітчизняній муніципальній практиці було комплексно, на основі окремого законодавчого акта, врегульовано правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, визначено загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування.

Втім, прийнятий у 2001 р. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» виявився малоефективним у практичній реалізації. Численні дублювання положень цього Закону із положеннями Закону «Про державну службу», який багато в чому застарів як з точки зору змісту, так і своєї ідеології, обумовлюють необхідність врегулювання статусу служби в органах місцевого самоврядування на рівні окремого, нового за сутністю та змістом закону. Тому й сьогодні законопроектна робота щодо удосконалення змісту цього закону триває, свідченням чого є проект нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [6], підготовлений Міністерством юстиції України.

Досвід конституційно-правового регулювання у сфері служби в органах місцевого самоврядування, накопичений за період існування новітньої української державності, дозволяє звернути увагу на низку концептуальних проблем теорії та практики, розв'язання яких має істотне значення у процесі формування перспективної моделі служби в органах місцевого самоврядування.

Насамперед слід вказати на актуальність висвітлення питань служби в органах місцевого самоврядування під кутом зору загальних проблем конституційного та муніципального права, формування в Україні ефективної та дієвої системи місцевого самоврядування. Такий підхід означає акцентування уваги на службовому призначенні органів та посадових осіб місцевого самоврядування, які відповідають за свою діяльність перед територіальними громадами, державою та фізичними і юридичними особами, що передбачає забезпечення простору для самоорганізації, самодисципліни, самовідповідальності, становлення інститутів громадянського суспільства. У цьому сенсі будь-який вид публічної муніципальної службової діяльності повинен бути охарактеризований як певний різновид служби в органах місцевого самоврядування, а всі органи місцевого самоврядування мають службове функціональне призначення. Тому не є випадковою тенденція до визначення статусу органів місцевого самоврядування в сучасних умовах саме як певних «служб», «уповноважених з послуг», «сервісних центрів» тощо.

Разом із тим демократичні правові процедури формування органів місцевого самоврядування, організації та функціонування їх апарату, його взаємодії з населенням повинні розглядатися в широкому контексті демократизації суспільного та державного життя, як особлива форма муніципальної демократії та невід'ємна складова частина механізму реалізації прав людини.

Однією з центральних у цьому плані є проблема підвищення ефективності та якості функціонування органів та посадових осіб місцевого самоврядування, вирішення якої безпосередньо обумовлюється оптимальною організацією служби в органах місцевого самоврядування, яка в такому розумінні виступає серцевиною системи органів місцевого самоврядування, своєрідною кровоносною системою їх апарату, що постачає його конструкції та схеми знаннями, волею та прагненнями людей.

Також звернемо увагу на конституційний принцип правової, організаційної та економічної відокремленості місцевого самоврядування від державної влади. Це дозволяє говорити про так званий «кадровий суверенітет» територіальних громад та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, самостійності цих суб'єктів у здійсненні кадрової політики. Про колосальну роль самостійності муніципальної кадрової політики в процесі становлення та розвитку служби в органах місцевого самоврядування свідчить позитивний зарубіжний досвід. Так, в основі німецької державної доктрини місцевого самоврядування знаходиться принцип «п'яти суверенітетів громад», серед яких: фінансовий, організаційний, кадровий суверенітети, суверенітет просторового планування та статутний суверенітет, який полягає в праві приймати акти громад, які мають загальнообов'язкову юридичну силу [1, 320].

Сьогодні вкрай необхідне оновлене бачення принципів служби в органах місцевого самоврядування. Адже вони тісно пов'язані з принципами місцевого самоврядування (муніципального управління), а останні впливають на формування системи принципів муніципального права. Принципи місцевого самоврядування є орієнтирами діяльності суб'єктів муніципального права, служать критеріями поведінки учасників муніципально-правових відносин, а принципи муніципального права впливають на зміст муніципальної управлінської діяльності, функціонування всього механізму муніципально-правового регулювання, виражають і охороняють систему загальнолюдських цінностей громадянського суспільства.

З цього приводу слід вказати на двосторонній вплив щодо формування принципів муніципального права і служби в органах місцевого самоврядування, метою чого є впорядкування правового регулювання муніципальних публічно-службових відносин, що забезпечувало б досягнення конституційних ідей щодо пріоритету прав і свобод людини, розвитку і функціонування місцевого самоврядування як виду публічної влади, сприятимуть його інституціоналізації та конституюванню у системі демократичного конституційного ладу.

Аналіз актуальних проблем теорії та практики інституціоналізації та конституювання місцевого самоврядування в сучасній Україні дозволяє зробити висновок про динамічність процесу формування принципів муніципального права та служби в органах місцевого самоврядування, що стає їх сучасною особливістю. Аналіз теоретичних розробок у цій галузі дозволяє говорити про важливу стабілізуючу роль принципів організації та функціонування служби в органах місцевого самоврядування, оскільки вони:

- відбивають найбільш істотні, головні, об'єктивно детерміновані закономірності, відносини й взаємозв'язки в системі організації й функціонування служби в органах місцевого самоврядування;
- забезпечують ефективність механізму реалізації й захисту прав і свобод людини й громадянина;
- визначають законність і стабільність поведінки посадових осіб місцевого самоврядування;
- обумовлюють соціальну цінність відносин, які мають місце в системі служби в органах місцевого самоврядування;
- являють собою ядро системи норм про організацію й функціонування служби в органах місцевого самоврядування.

Усі принципи організації і функціонування служби в органах місцевого самоврядування «працюють» у взаємодії в рамках одного механізму, однієї системи. Побудова такої системи має як емпіричне, так і прикладне значення. Системний аналіз принципів організації й функціонування служби в органах місцевого самоврядування дозволяє всебічно врахувати їх зв'язки й відносини усередині системи принципів служби в органах місцевого самоврядування, знайти умови їх динаміки й стабільності, зрозуміти механізм їх впливу на суспільні відносини з метою ефективної реалізації в процесі модернізації системи служби в органах місцевого самоврядування.

Слід усвідомлювати й те, що місцеве самоврядування, його органи та посадові особи, незважаючи на організаційну самостійність, входять до єдиної системи публічної влади у державі: на загальнонаціональному (центральному) рівні, у регіонах (області та АРК) та муніципальному рівні функціонують органи публічної влади, які забезпечують згідно із Конституцією України реалізацію влади Українського народу та мають власну компетенцію, нормативний зміст якої може змінюватися із врахуванням розвитку держави, громадянського суспільства та завдань, які стоять перед ними.

Водночас, служба в органах місцевого самоврядування є новим видом публічної службової діяльності, який хоча і взаємодіє з державною службою, ідентичний їй за набором структурних елементів, але відрізняється від державної служби за змістовним наповненням низки елементів. Адже мета муніципальної службової діяльності, насамперед, полягає в служінні інтересам територіальної громади та обслуговуванні функцій та повноважень місцевого самоврядування, реалізації їх безпосередньо населенням та органами місцевого самоврядування та є похідною від обсягу питань місцевого значення, які вирішуються на муніципальному рівні й окремих державних повноважень, якими наділяються органи місцевого самоврядування в порядку делегування.

Так, як зазначає Ю.П. Битяк, служба в органах місцевого самоврядування – це самостійний вид публічної служби, який близький за своїми характеристиками (характерними рисами) до державної. Зокрема, це професійна діяльність, пов'язана із зайняттям посад, спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та виконання окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом. Останні положення, вказує

Ю.П. Битяк, підкреслюють як роль, так і її зв'язок з органами виконавчої влади, державним управлінням та державною службою.

Разом з тим, на думку Ю.П. Битяка, службу в органах місцевого самоврядування не можна розглядати як державну, про що свідчить і врегулювання її проходження окремим законом. Безумовно, повністю ці види публічної служби не можна ототожнювати, але проблеми становлення, функціонування та розвитку місцевого самоврядування, діяльності органів місцевого самоврядування, їх виконавчих органів, проходження служби в органах місцевого самоврядування багато в чому збігаються з проблемами, які існують у формуванні та діяльності органів виконавчої влади, проходженні в них служби [2, 14].

Важливим питанням залишається професійна етика служби в органах місцевого самоврядування. Адже інститут служби в органах місцевого самоврядування, виступаючи у якості інституту служіння територіальній громаді та суспільству в цілому, може стати фактором соціальної стабілізації та розвитку, духовно-морального оздоровлення суспільства, гарантом побудови правової держави виключно за умовою відродження її справжнього ідеального призначення – служіння громаді.

У зв'язку з цим, подолання кризових явищ у сучасному українському суспільстві, формування сучасного дієвого та конкурентоздатного місцевого самоврядування, яке ефективно вирішує питання місцевого значення, завдання соціально-економічного та культурного розвитку, потребує вирішення системного завдання формування механізмів культивування етичних принципів і цінностей у системі служби в органах місцевого самоврядування. При цьому слід мати на увазі, що на шляху реалізації вказаної мети виникають серйозні труднощі із забезпеченням єдності розуміння моральних цінностей, проблеми стійкості суспільної моралі. Не можна не відмітити й серйозні деформації суспільної свідомості, які виражаються в запереченні позитивного змісту права та низькому авторитеті держави в останні два десятиліття, що призвело до різкого зниження ролі моральних регуляторів та посиленню бюрократичних заходів впливу на суспільство.

Отже, одним із основних у будь-якій державно-правовій системі ресурсів ефективного публічного управління (як державного, так і муніципального) залишається довіра громадян, яка заснована на принципі довірення повноважень (фидуціарності). Тому одним із важливіших завдань на сучасному етапі розвитку служби в органах місцевого самоврядування є кардинальне переосмислення і перебудова тих процесів, які реально відбуваються в суспільстві, виявлення проблем та постановка нових завдань публічного управління (як державного, так і муніципального), які дозволяють системно вирішувати вказані вище проблеми.

Одне із таких завдань – формування позитивного змісту суспільних відносин, з одного боку, між громадянами, жителями – членами відповідних територіальних громад як первинними представниками громадянського суспільства та, з іншого боку, державними службовцями, які представляють органи державної влади і посадовими особами місцевого самоврядування, які представляють відповідні органи місцевого самоврядування у відносинах з територіальною громадою, державою, її органами та посадовими особами тощо. Ігнорування даного фактора в умовах сучасної України може послужити причиною поглиблення процесів взаємної недовіри та усепроникаючих неформалізованих зв'язків, які є ідеальним середовищем для руйнуючих корупційних процесів [9, 18–19].

Послідовне розв'язання цих та інших питань дозволить створити умови для підвищення престижності служби в органах місцевого самоврядування; врегулювання статусу службовця органів місцевого самоврядування; удосконалення класифікації посад в органах місцевого самоврядування та адекватної схеми категорій цих посад; удосконалення системи рангів посадових осіб місцевого самоврядування та порядку їх присвоєння; підвищення якості послуг, які надають службовці органів місцевого самоврядування; створення політично нейтрального інституту служби в органах місцевого самоврядування; введення в дію ефективного механізму запобігання корупції в органах місцевого самоврядування; створення умов для просування по службі відповідно до професійної освіти, результатів роботи та атестації; підвищення рівня соціального та матеріального захисту службовців органів місцевого самоврядування тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. Автономов А. С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебн. / А.С. Автономов. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. – 548 с.
2. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування: автореф. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ю.П. Битяк ; Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Харків, 2006. – 40 с.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
4. Про ратифікацію Європейської Хартії про місцеве самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 38. – Ст. 249.
5. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.
6. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України. Проект, підготовлений Міністерством юстиції України [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Міністерства юстиції України. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/38414>
7. Конституція України : Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Положення про Національне агентство України з питань державної служби : Затверджено Указом Президента України від 18 липня 2011 року №769/2011 [Електронний ресурс] // Офіційне представництво Президента України. - Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/13815.html>
9. Шишкина А.А. Этика государственной службы на современном этапе развития России : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. филос. наук : спец. 09.00.05 «Этика» / А.А. Шишкина ; ГОУ ВПО «Шуйский государственный педагогический университет». – Шуя, 2010. – 25 с.

УДК 342:340.11

ОСОБЛИВОСТІ ПРЕЗИДЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ

Кравченко В.В., здобувач

*Національний юридичний університет
«Юридична академія імені Ярослава Мудрого»*

У статті визначені поняття, риси, характер, правові межі президентського контролю. Розмежовуються функції глави держави пов'язані із здійсненням контролю з іншими схожими функціями. Також приділено увагу реалізації президентом контрольних функцій через підпорядковані йому органи.

Ключові слова: президентський контроль, риси президентського контролю, поняття президентського контролю.

Кравченко В.В. ОСОБЕННОСТИ ПРЕЗИДЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ / Национальный юридический университет «Юридическая академия имени Ярослава Мудрого», Украина

В статье определены понятие, черты, характер, правовые рамки президентского контроля. Разделяются функции главы государства связанные с осуществлением контроля с похожими функциями. Также уделено внимание реализации президентом контрольных функций через подотчетные ему органы.

Ключевые слова: президентский контроль, черты президентского контроля, понятие президентского контроля.