

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

## **ДОКТРИНАЛЬНІ ЗАСАДИ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ**

*У статті розглядаються концептуальні проблеми становлення доктрини служби в органах місцевого самоврядування.*

*В статье рассматриваются концептуальные проблемы становления доктрины службы в органах местного самоуправления.*

*In article conceptual problems of foundation of the doctrine's of service in local self-governments are considered.*

*Постановка проблеми.* В умовах проведення політичних, економічних та адміністративних реформ в Україні щодо посилення вертикалі влади, розвитку ініціативи на місцях зростає потреба у підвищенні ефективності управлінської діяльності апарату публічної влади на всіх організаційно-правових рівнях. Функціонування апарату знаходить свій прояв у повсякденній професійній діяльності широкого кола осіб в органах державної влади та органах місцевого самоврядування – державній службі та службі в органах місцевого самоврядування.

Найбільш наближеною до населення і з точки зору формування, і з позиції повсякденного впливу, виступає служба в органах місцевого самоврядування, яка спрямована на підвищення життєвого рівня та умов проживання людей, а також на успішний розвиток підприємств і організацій, які здійснюють діяльність на відповідній території.

Державна служба і служба в органах місцевого самоврядування як один з центральних інститутів публічного управління в сучасній Україні вимагає якісно нового рівня та якості правової регламентації та виваженої державної політики. Намічені в Україні реформи, серед яких реформа місцевого самоврядування, адміністративна реформа, реформа адміністративно-територіального устрою, реформа державної служби та служби в органах місцевого самоврядування та інші перетворення можуть бути успішно реалізовані лише за умови злагодженої роботи та взаємодії державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування, осіб, що заміщають державні посади та посади в органах місцевого самоврядування.

Слід констатувати, що у ході реформування системи державного управління та місцевого самоврядування усе ще не вирішено низку питань. Насамперед, не в повній мірі отримала нормативне закріплення кадрова політика у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, не вирішені питання формування резерву управлінських

кадрів, системи професійної підготовки та перепідготовки, не відпрацьовані кадрові технології. Це є перешкодою формування професійного і компетентного складу службовців, орієнтованих на вирішення сучасних завдань управління державою і суспільством.

Дані обставини обумовлюють необхідність проведення системних реформ, спрямованих на пошук і вироблення заходів для створення організаційних механізмів та правових засад удосконалення державного та муніципального управління, формування ефективної системи взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування, державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування, осіб, що заміщають державні посади та посади в органах місцевого самоврядування.

Удосконалення потребують проблеми підвищення професіоналізму та компетентності службовців різних видів і рівнів служби, вироблення механізму ротації кадрів і переходу з одного виду служби на інший, створення системи державних гарантій як одного зі способів стимулювання кар'єрного зростання та збереження професійно підготовлених досвідчених кадрів.

Про актуальність концептуальних та науково-практичних розробок конституційно-правових проблем публічної служби в цілому та служби в органах місцевого самоврядування зокрема, її завдань і функцій, порядку проходження, прав та обов'язків службовців в органах місцевого самоврядування, обмежень і заборон, пов'язаних із службою в органах місцевого самоврядування в умовах глибоких суспільних трансформацій перехідного періоду свідчать численні гострі дискусії навколо них.

*Ступінь наукової розробки теми.* Останнім часом проблема формування та генезису служби в органах місцевого самоврядування привертає увагу фахівців та експертів як у нашій країні, так і за кордоном. Причому наукові дискусії ведуться як на рівні аналізу сутнісних, змістовних, функціональних характеристик даного виду публічної служби, так і у контексті пошуку адекватного термінологічного апарату, який міг би увібрати у себе означені характеристики.

Свідченням тому є те, що у сучасних наукових працях, а також у зарубіжній муніципальній практиці активно використовуються такі категорії як «муніципальна служба», «місцева публічна служба», «комунальна служба» та ін.

Для вітчизняної юридичної науки розробка проблем організації 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.

Джерельна база, яку можна покласти в основу конституційно-правового дослідження проблем служби в органах місцевого самоврядування є достатньо ґрунтовною. Наукову спадщину у цій сфері знання складають праці як класиків державно-правової, адміністративно-

правової та управлінської думки, які досліджували проблеми службового права, зокрема державної служби, так і сучасних дослідників проблем місцевого самоврядування та служби в органах місцевого самоврядування не тільки у галузі конституційного та муніципального права, а й адміністративного та трудового права, політології, теорії державного управління, а також спеціалістів-практиків, які займалися розробкою даної проблематики.

В історичному контексті публічна служба тривалий час ототожнювалась з особою правителя та його оточенням, що знайшло відображення в працях філософів стародавнього світу – Конфуція, Сократа, Платона, Аристотеля, Цицерона; у середні віки – Ф. Аквінського, Д. Аліґ'єрі, М. Лютера, Н. Макіавеллі, Т. Гоббса, Дж. Локка, Б. Спінози, Ф. Бекона; у період Реформації, Відродження та буржуазних революцій – Ш. Монтеск'є, Ж. Руссо, І. Канта, Г. Гегеля та ін.

У новітні часи публічну службу починають трактувати як бюрократію – інструмент, за допомогою якого в конкретних соціальних умовах проводиться власна воля держави, що представлено в теорії М. Вебера про устрій суспільства.

Важливими віхами у вивченні інституту публічної служби стали підходи, започатковані В. Вільсоном та Ф. Гуднау (єдиний ієрархічно-побудований керівний центр із модернізації людської цивілізації і досягнення нею добробуту), Т. Парсонсом (властивість системи, що пов'язана з досягненнями її загальних цілей), Г. Саймоном (неформальна організація), П. Блау, М. Корзье (гуманізація організації), Д. Валдо та В. Остромом («чутлива» адміністрація), Х. Арндтом, М. Фуко, Е. Гіденсом (елемент комунікації сучасного суспільства), К. Марксом (організм-паразит), Х. Мюнстербергом, М. Фоллетом (теорія людських відносин), Дж. Ст. Мілем, Г. Москою (технократичний менеджмент). Власні парадигми організації державної влади та інституту публічної служби пропонували також І. Бентман, К. Ясперс та ін. [14, с. 6].

Перше, найбільш повне та послідовне концептуальне обґрунтування й вираження ідеї публічної служби, службового права, державної служби та державно-службових відносин у вітчизняній доктрині набули у творчості таких вчених ХІХ – початку ХХ століття, як Б. А. Бор'ян, В. М. Гессен, А. І. Єлістратов, О. Ф. Євтих'єв, М. Д. Загряцький, Л. О. Зейденман, В. Л. Кобалевський, М. О. Куплеваський, В. Ф. Матвеев, І. В. Михайловський, М. І. Лазаревський, О. В. Лебедев, М. К. Нелідов, О. В. Романович-Славатинський, Б. М. Чичерін та інших дослідників, теорії та концептуальні підходи яких пізніше сформувалися в окремі специфічні наукові школи та дослідницькі підходи, сучасними представниками яких є, зокрема, В. Б. Авер'янов, Г. В. Атаманчук, Д. М. Бахрах, К. С. Бельський, Ю. П. Битяк, Б. М. Габричидзе, Є. В. Додін, Л. В. Коваль, Б. М. Лазарев, В. М. Манохін, Д. М. Овсянко, В. Ф. Опришко, І. М. Пахомов, О. В. Петришин, Ю. М. Старілов, В. В. Цветков, Ю. С. Шемшученко та ін.

*Виклад основного матеріалу.* У рамках цієї публікації ми не ставимо за мету як виділити, так і класифікувати всі концепції публічної служби, які безумовно заслуговують на увагу, проаналізувати зміст всіх наукових праць, присвячених осмисленню, іноді критичному аналізу, поглядів представників класичних шкіл та напрямів у службовому праві. До того ж у цьому аспекті відповідна проблематики досліджувалася доволі ґрунтовно як у вітчизняній, так і зарубіжній науці.

Сучасні процеси докорінної модернізації українського суспільства і держави, реформування місцевого самоврядування та муніципальних службових правовідносин стимулюють зростання числа праць, присвячених окремим гострим та невирішеним проблемам служби в органах місцевого самоврядування.

В одних із них спеціально розглядають історію і генезис служби в органах місцевого самоврядування, інші займаються питаннями організаційно-правового забезпечення її проходження, треті вивчають зарубіжний досвід правового регулювання муніципальних службових відносин, четверті аналізують проблеми бюрократизації апарату місцевого самоврядування, прогнозуванням розвитку служби в органах місцевого самоврядування та іншими злободенними питаннями.

Нове відкриття та кардинальне переосмислення власного й зарубіжного досвіду становлення та розвитку служби в органах місцевого самоврядування та колосальних пластів науки службового права кінця XIX – початку XX ст., а також радянської школи правових проблем державної служби, сприяли появі значної кількості праць, присвячених аналізу ідей представників різних шкіл та напрямів вітчизняної, російської та зарубіжної юридичної науки, у яких аналізуються проблеми служби в органах місцевого самоврядування.

У силу цього, в царині сучасних досліджень проблем служби в органах місцевого самоврядування, муніципальних службових правовідносин та правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування накопичено значний обсяг наукових праць різного гатунку. Створено праці, в яких теорія служби в органах місцевого самоврядування розглядається не тільки як самостійний вид публічної служби, проблем її становлення та шляхів їх розв'язання, а й як концептуальна основа розвитку системи місцевого самоврядування у напрямі становлення його основних інститутів, реалізації функцій та повноважень, формування гарантій посадових осіб місцевого самоврядування тощо.

Так, у першій в Україні кандидатській дисертації, присвяченій організаційно-правовим основам служби в органах місцевого самоврядування [1] О. І. Бедний запропонував адміністративно-правовий підхід до питання організації служби в органах місцевого самоврядування, розглядаючи її як окремий вид публічної служби. На основі сучасних досягнень адміністративно-правової науки, аналізу нормативної бази України та зарубіжних країн О. І. Бедним зроблено висновок про те, що

організація служби в органах місцевого самоврядування забезпечує реалізацію цими органами деконцентрованих управлінських функцій публічної влади. У даній дисертації здійснено комплексний науковий аналіз нормативного регулювання та практики організації служби в органах місцевого самоврядування; визначено службу в органах місцевого самоврядування як самостійний вид публічної служби; запропоновано подальший розвиток системи принципів служби в органах місцевого самоврядування з метою забезпечення її ефективної організації та здійснення; визначено сутнісну характеристику та зміст організаційних основ служби в органах місцевого самоврядування в Україні; запропоновано класифікацію посад службовців органів місцевого самоврядування у залежності від ступеня та рівня адміністративно-правового регулювання тощо.

У докторській дисертації російського вченого С. Ю. Фабричного «Муніципальна служба в Російській Федерації: Проблеми теорії і практики» [18] здійснено комплексний аналіз стану інституту муніципальної служби, теоретично обґрунтовано та розроблено перспективну модель правового оформлення муніципальної служби, що склалася в процесі взаємодії органів публічної влади в Російській Федерації. С. Ю. Фабричним виділено основні характеристики муніципальної служби, які дозволили автору уособити її як новий вид службової діяльності, уточнити поняття «муніципальна служба»; визначено мету, завдання, функції муніципальної служби як системи, що має власну елементну базу та входить на правах підсистеми до системи місцевого самоврядування; проаналізовано історичний російський досвід та тенденції становлення взаємовідносин центральної та місцевої влади в процесі розвитку муніципальної служби; проаналізовано європейський досвід організації місцевої служби та визначено перспективи використання елементів її основних моделей в російській практиці; досліджено муніципальну службу як об'єкт правового регулювання; виявлено особливості співвідношення правових норм в системі муніципальної та державної служби; проведено аналіз досвіду та можливості перспективного використання норм різних галузей російського права, які складають комплексний інститут муніципальної служби для удосконалення норм муніципальної служби тощо.

Заслуговує на увагу й кандидатська дисертація В. В. Кушнірева «Муніципальна служба Російської Федерації та забезпечення охорони громадського порядку» [12], у якій розглянуто основні проблеми муніципальної служби, особливості муніципальних органів в сфері забезпечення охорони громадського порядку та безпеки, проаналізовано зарубіжний досвід організації муніципальної служби; запропоновано найбільш пріоритетні напрями, які сприятимуть підвищенню ефективності діяльності муніципальних службовців тощо.

У кандидатській дисертації С. О. Казакова «Організаційно-правові аспекти муніципальної служби в суб'єктах Російської Федерації» [10]

проаналізовано загальне уявлення про публічні види службової діяльності на прикладі розгляду організаційних засад побудови муніципальної служби, із врахуванням досвіду минулого та сучасного.

У докторській дисертації О. Д. Лазор «Інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні» [13, с. 18–20, 26–27] розкрито зміст служби в органах місцевого самоврядування, ознаки та принципи порівняно з державною службою, обґрунтовано необхідність зміни парадигми служби в органах місцевого самоврядування в системі публічної служби, охарактеризовано особливості цього інституту в зарубіжних державах тощо.

Свідченням важливості та актуальності інституту муніципальної служби є колосальний інтерес до цієї тематики з боку інших науковців, позиція яких знайшла своє відображення у низці ґрунтовних монографічних праць російських науковців. У цьому аспекті варто назвати, зокрема, праці І. Р. Гімаєва [4], якій робить акцент на порівняльно-правовому аналізі інституту муніципальної служби в Росії та зарубіжних країнах; С. М. Братановського, А. Є. Епіфанова та В. А. Санєєва [2], які значне місце приділяють вивченню особливостей проходження муніципальної служби, обумовлених її публічним характером; Т. Е. Каллагова та С. М. Петрова [11; 15], які досліджують особливості правового режиму муніципальної служби, розглядають її в органічному зв'язку із всією системою публічної служби, особливо із державною службою; С. Ю. Кабашева та С. М. Жимарева [9], які розглядають муніципальну службу в системі муніципальних владних відносин; В. А. Гнєвка та А. Є. Когута [5–7], які аналізують проблеми муніципальної служби та статусу муніципальних службовців у контексті кадрового забезпечення місцевого самоврядування та його системи та ін.

Заслуговують на увагу й підручники, навчальні посібники, інші навчальні видання та комплекси, у яких розглядаються актуальні проблеми служби в органах місцевого самоврядування, які багато у чому являють собою теоретико-методологічне підґрунтя дослідження відповідної тематики.

Насамперед згадаємо вітчизняний досвід. Так, право служби в органах місцевого самоврядування (або муніципальне службове право) є одним з напрямів розвитку кафедри муніципального права Академії муніципального управління, колективом якої була створена наукова та навчально-методична основа забезпечення відповідного навчального курсу. Зокрема, був опублікований курс лекцій «Правова служба в органах місцевого самоврядування», автори якого В. І. Співак, В. Ю. Росіхіна та К. С. Рубановський [17] розкривають основні питання статусу, організації та діяльності правової служби в органах місцевого самоврядування.

У навчальному посібнику Л. Т. Чихладзе та Д. О. Єжевського «Муніципальна служба в Російській Федерації» [19], який було підготовлено на основі новітнього російського законодавства, узагальнення практики діяльності органів місцевого самоврядування та врахування останніх новел у сфері місцевого самоврядування,

розглядаються правові основи муніципальної служби в Російській Федерації, взаємозв'язок муніципальної служби з державною цивільною службою, розкривається статус муніципального службовця, особливості організації та проходження муніципальної служби тощо. Аналогічна проблематика розглядається у підручниках та інших навчальних виданнях Ю. М. Щербакова «Державна та муніципальна служба» [20], С. Ю. Кабашова «Організація муніципальної служби» [8], А. І. Потапова та А. І. Саватєєва «Правові основи державної та муніципальної служби» [16], В. Ю. Войтовича «Муніципальна служба» [3] та ін.

Слід відзначити 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. В 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 з 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 в 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.

Тому ефективне та дієздатне місцеве самоврядування у прагматичному плані означає, насамперед, чітку організацію та ефективність служби в органах місцевого самоврядування, а посадова особа місцевого самоврядування виступає у відносинах з жителями – членами територіальних громад як професійний управлінський працівник,

безпосередній представник муніципальної влади, носій муніципально-владних повноважень. Організована та функціонуюча на демократичних правових засадах служба в органах місцевого самоврядування в контексті проблематики конституційного та муніципального права, таким чином, є найважливішою державно-правовою гарантією забезпечення прав місцевого самоврядування та в цілому прав і свобод людини і громадянина.

*Висновки.* Постановка питання про службу в органах місцевого самоврядування у доктринальному плані може бути охарактеризована як заснована на критеріях людського виміру політики та права, оскільки вона відображає розподіл соціально-професійних позицій людей як управлінців та керованих, виникнення на цій основі дієздатного та ефективного місцевого самоврядування, специфіку взаємовідносин між органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами та населенням як міжлюдських стосунків, спрямована на використання гуманітарного потенціалу муніципально-управлінської діяльності.

Дослідження питань служби в органах місцевого самоврядування під кутом зору предмета конституційного та муніципального права має бути спрямоване на формування у громадськості позитивного іміджу служби в органах місцевого самоврядування, довір'я та поваги громадян до місцевого самоврядування, його органів та посадових осіб, подолання негативних стереотипів, що склалися в сфері муніципальних службових правовідносин.

***Використані джерела:***

1. Бедний О. І. Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління ; адміністративне право і процес ; фінансове право» / Олег Ігорович Бедний. – О. , 2002. – 175 с.
2. Братановский С. Н. Проблемы совершенствования муниципальной службы в России : монография / С. Н. Братановский, А. Е. Епифанов, В. А. Санеев. – М. : КонсультантПлюс, 2007. – 119 с.
3. Войтович В. Ю. Муниципальная служба: учеб. пособие / В. Ю. Войтович. – Ижевск : Ассоциация «Науч. кн.», 2008. – 260, [1].
4. Гимаев И. Р. Муниципальная служба в контексте реформы местного самоуправления в России : Сравнительно-правовой анализ : Монография / И. Р. Гимаев. – М. : Изд-во: Палеотип, 2003. – 195 с.
5. Гневко В. А. Проблемы кадрового обеспечения местного самоуправления : повышение квалификации муниципальных служащих : монография / В. А. Гневко ; ред. А. Е. Когут. – СПб. : Изд-во Ин-та управления и экономики, 1996. – 85 с.
6. Гневко В. А. Развитие местного самоуправления и проблемы кадрового обеспечения : монография / В. А. Гневко, А. Е. Когут. – СПб. : [б. и.], 1996. – 105 с.
7. Гневко В. А. Территориальная политика переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих : методические основы разработки и реализации / В. А. Гневко, В. Е. Рохчин ; ред. А. Е. Когут. – СПб. : [б. и.], 1996. – 81 с.
8. Кабашов С. Ю. Организация муниципальной службы : учебник / С. Ю. Кабашов. – М. : ИНФРА-М, 2010. – 478 с.



9. Кабашов С. Ю. Местное самоуправление и муниципальная служба в системе властных отношений : монография / С. Ю. Кабашев ; С. Н. Жимарев. – М. : Жильем, 2006. – 285 с.
10. Казаков С. А. Организационно-правовые аспекты муниципальной службы в субъектах Российской Федерации : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право ; муниципальное право» / С. А. Казаков. – Саратов, 2004. – 22 с.
11. Каллагов Т. Э. Правовой режим осуществления муниципальной службы в Российской Федерации : монография / Т. Э. Каллагов. – М. : Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2008. – 142 с.
12. Кушнерев В. В. Муниципальная служба Российской Федерации и обеспечение охраны общественного порядка : дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право ; муниципальное право» / Кушнерев Вадим Викторович. – Санкт-Петербург, 2001. – 159 с.
13. Лазор О. Д. Інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні : автореф. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 «Місьцеве самоврядування» / О. Д. Лазор. – Запоріжжя, 2010. – 40 с.
14. Петренко О. С. Формування інтегрованого інституту публічної служби в Україні : автореф. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.03 «Державна служба» / О. С. Петренко. – Дніпропетровськ, 2008. – 20 с.
15. Петров С. М. Правовое регулирование муниципальной службы в Российской Федерации : монография / С. М. Петров, Т. Э. Каллагов. – М. : Изд-во: ЮРКОМПАНИ, 2009. – 144 с.
16. Потапов А. И. Правовые основы государственной и муниципальной службы : учеб.-метод. материалы / А. И. Потапов, А. И. Саватеев. – Екатеринбург : Уральский институт коммерции и права, 2010. – 141 с.
17. Співак В. І. Правова служба в органах місцевого самоврядування : курс лекцій / В. І. Співак, В. Ю. Росіхіна, К. С. Рубановський. – К. : Акад. муніцип. упр., 2006. – 110 с.
18. Фабричный С. Ю. Муниципальная служба в Российской Федерации : Проблемы теории и практики : автореф. дис. на соискание науч. степени д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право ; муниципальное право» / С. Ю. Фабричный. – М., 2005. – 54 с.
19. Чихладзе Л. Т. Муниципальная служба в Российской Федерации : учеб. пособие для вузов / Л. Т. Чихладзе, Д. О. Ежевский. – Ростов н/Д : Феникс, 2009. – 248, [1] с.
20. Щербаков Ю. Н. Государственная и муниципальная служба : учебник / Ю. Н. Щербаков. – Ростов н/Д. : Феникс, 2007. – 256 с.

*Рецензент: д.ю.н., старший науковий співробітник, доцент Батанов О.В.*