

кандидат юридичних наук, ТОВ «Служба правової допомоги», юрист

ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ ПІДХІД ТА ПРОБЛЕМИ ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ ПРИ ДОСЛІДЖЕННІ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті розглядаються методологічні проблеми служби в органах місцевого самоврядування. Сформульоване авторське бачення служби в органах місцевого самоврядування через призму методу функціонального аналізу.

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

В статье рассматриваются методологические проблемы службы в органах местного самоуправления. Сформулировано авторское видение службы в органах местного самоуправления через призму метода функционального анализа.

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

The article discusses the methodological problems of service in local self-government bodies. Formulated by the author's vision of service in local self-government bodies through the lens of method of functional analysis.

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.

Як відомо, від більшості сучасних прагматично орієнтованих юридичних досліджень та розробок можна очікувати належного рівня надійності та якості результатів, тільки за умовою, якщо вони містять відповідні теоретичні обґрунтування та узагальнення, які, у свою чергу, неможливі без серйозної методологічної бази правової науки. Така дослідницька установка є традиційною для вітчизняного правознавства та завжди вважалася його сильною стороною.

Втім, реалії сьогодення, характер процесів, які розгорнулися та динамічно розвиваються в політичній, економічній, соціальній та інших сферах суспільного життя, мають серйозний вплив на уявлення щодо актуальності юридичних досліджень, предметній спрямованості та змістовній наповненості, суттєво змістивши наукові інтереси правознавців у сферу прикладних розробок, вузькопрагматичних завдань та коментування законодавства.

© Падалко Г. В., 2013

Збереження даної небезпечної тенденції має наслідком зведення юридичної науки в цілому та галузевих юридичних наукових дисциплін до рівня традиційної галузі знань, що навряд чи забезпечує сучасність нашої науки та її гідне майбутнє. Сучасні дослідження таких відомих вітчизняних вчених-юристів теоретиків права як В. Д. Бабкін, М. С. Кельман, М. І. Козюбра, В. В. Костицький, Ю. М. Оборотов, О. В. Петришин, Л. В. Петрова, П. М. Рабинович, В. М. Селіванов, О. І. Ющик дозволили зрушити ситуацію з «мертвої точки», однак говорити про її принципову зміну поки не доводиться. Фундаментальні питання методології сучасної юридичної науки все ще знаходяться поза сферою основних дослідницьких інтересів переважної кількості вітчизняних правознавців, що вкрай негативно віддзеркалюється як на розвиткові галузевих юридичних наукових дисциплін та їх теоретичних засад, так і окремих інститутів права.

Між тим методологічні дослідження, будучи необхідною умовою розвитку науки, набувають особливої актуальності саме в періоди глибоких реформ, докорінних перетворень суспільства. Адекватне осмислення соціально-економічних, політичних, культурних змін, ефективні дослідження нових реалій в житті суспільства вимагають серйозної перебудови системи теоретичних поглядів, перегляду філософських засад та методів наукового пізнання багатьох інститутів права, юридичних явищ та процесів, у тому числі й у сфері муніципального права та місцевого самоврядування.

Безумовно, кожна суспільствознавча наука має свій методологічний інструментарій, з допомогою якого вона вивчає відповідні соціальні процеси, робить висновки та дає пропозиції для практики. Методологія відноситься до галузі найбільш актуальних та складних проблем у суспільствознавчих науках в цілому [5; 9; 10; 13; 14], так і в правових дослідженнях зокрема [1; 4; 6; 8; 15]. Від рівня ефективності рішення вказаної проблеми безпосередньо залежить продуктивність навчальної, наукової та практично-прикладної праці.

Думається, що успішне вирішення муніципально-правовою наукою актуальних проблем місцевого самоврядування, а саме вивчення феномену муніципальної влади, форм та методів її реалізації, її завдань та функцій, особливостей реалізації прав людини у сфері місцевого самоврядування, становлення та перспектив розвитку системи місцевого самоврядування, удосконалення нормативного закріплення правосуб'єктності її структурних елементів, осмислення завдань, принципів, функцій служби в органах місцевого самоврядування знаходиться в безпосередній залежності від стану методології. Наука муніципального права використовує притаманні всьому вітчизняному державознавству та правознавству наукові методи досліджень.

Водночас нове бачення сучасної людини у контексті становлення інститутів

демократичної державності, муніципалізму та формування реалістичної моделі місцевого самоврядування детермінує вимоги переорієнтації діяльності публічної влади в цілому та муніципальної влади, зокрема, до суто людських проблем, аналізу процесів її організації та функціонування через призму людського виміру, дослідити які можна за рахунок специфічної комбінації методів і особливого понятійного апарату соціальної філософії, соціології, політології, психології та сучасної юридичної теорії.

Онтологічний, гносеологічний, логіко-історичний, діалектичний, синергетичний, феноменологічний, герменевтичний, системний, структурний, функціональний методи складають основу методології і дозволяють побудувати цілісну систему знання про людину, що сприяє її адекватному розумінню у всіх складних взаєминах зі світом, суспільством, державою, місцевими співтовариствами та іншими індивідами [2].

Зазначені та інші методи складають теоретико-методологічну основу дослідження конституційно-правових засад служби в органах місцевого самоврядування, проблем її становлення, розвитку, організації проходження та функціонування.

До числа актуальних теоретико-методологічних проблем вчення про службу в органах місцевого самоврядування відноситься аналіз її функціональних характеристик, оскільки іманентною якістю будь-якої системи поряд з виникненням та розвитком є її функціонування, що потребує й відповідних засобів (приймів) пізнання. Тому вагоме місце в системі методів сучасної муніципальної теорії займає метод функціонального аналізу.

Ключовим поняттям, за допомогою якого розкриваються сутність та соціальне призначення місцевого самоврядування за будь-якої моделі його організації (англосаксонської, романо-германської, іберійської) є цілеспрямована діяльність щодо вирішення питань місцевого значення, забезпечення реалізації муніци-

пальних прав особи, надання комунальних послуг або активне сприяння цьому, тобто його функції. Саме питання місцевого значення, муніципальні права особи, комунальні послуги та відносини, пов'язані з ними, характеризують місцеве самоврядування у динамічному аспекті, розкривають систему функцій різних муніципальних інститутів публічного та приватного права, є системоутворюючими чинниками, які формують дієздатне, реальне місцеве самоврядування у будь-якій країні. Фактично національну модель місцевого самоврядування й утворюють різні публічні та приватні інститути муніципального права, на які покладено вирішення питань місцевого значення, підтримка життєдіяльності муніципальної спільноти, використання муніципальних ресурсів, організація та функціонування муніципального апарату тощо. А те, як місцеве самоврядування інституціоналізується, як формуються його структурні компоненти та як воно легально функціонує, у самому загальному смислі й становить зміст його системи, а звідси детермінує функції місцевого самоврядування.

Актуальність діяльнісного та функціонального методу наукових досліджень багатьох муніципально-правових явищ та процесів, які відбуваються в Україні, у тому числі й конституційно-правових проблем служби в органах місцевого самоврядування, зумовлена рядом факторів і, насамперед, внутрішніми факторами, тобто суттю і змістом цих явищ. Насамперед, це обумовлено такими чинниками:

1) новим типом української держави, яку проголошено суверенною, незалежною, демократичною, соціальною та правовою державою (ст. 1 Конституції України), яка, у свою чергу, визнає та гарантує місцеве самоврядування (ст. 7 Конституції України). До того ж, у ст. 3 Конституції України зазначається: «Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави». Тому, природно, що розкрити роль і значення цієї держави, структурних

елементів її механізму, у тому числі й публічної служби, можна лише, або насамперед, через її діяльність і, зокрема, через функції;

2) формуванням в Україні інститутів громадянського суспільства, посиленням ролі держави у цих процесах [12], а також становленням місцевого самоврядування, що, з одного боку, об'єктивно припускає вирішення все більш складних і багатогранних політичних, економічних, соціальних, культурних та інших завдань, а з іншого, обумовлює зниження (самообмеження) обсягу державного втручання в їхнє вирішення, тобто модернізує роль держави у суспільно-політичних процесах, корегує її функції. Адже розвинене місцеве самоврядування закономірно перебирає на себе більшість завдань, які турбують пересічного жителя, розвантажуючи державу від виконання невластивих її природі справ – питань місцевого значення;

3) новою системою органів державної влади, а також появою органів місцевого самоврядування, які з'явилися, сформувалися у результаті роздержавлення місцевих органів державної влади, якими були колишні місцеві ради. Сьогодні, на відміну від колишніх, традиційних для радянської системи організації державної влади – системи рад, яка функціонувала на принципах демократичного централізму, сучасні органи місцевого самоврядування є інституціями, які діють на принципах субсидіарності, організаційної, правової та фінансово-економічної самостійності.

Унаслідок цього особливої уваги з боку юридичної науки потребують питання функціонування органів місцевого самоврядування, які представляють відповідні територіальні громади, здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією і законами України. На відміну від рад народних депутатів, які існували до 90-х років і становили єдину систему органів державної влади, представницькі органи

місцевого самоврядування за своєю природою є недержавними і не належать до урядової вертикалі. Такі особливості відображаються насамперед у функціях цих органів. Тому функції рад народних депутатів та органів самоврядування не слід ототожнювати, оскільки функції останніх зумовлені принципами, цілями і завданнями локальної демократії [3, с. 2].

Саме тому лише системно-структурний аналіз цих явищ та процесів, у тому числі пов'язаних із докорінною зміною у правовій природі органів місцевої влади та служби в них, що, насамперед, пов'язане із конституюванням служби в органах місцевого самоврядування, який би здійснювався поза діяльнісним підходом, є малоефективним. Всебічне дослідження правової природи таких органів публічної влади, як органи місцевого самоврядування та служби в них об'єктивно можливим лише через їх реальну діяльність, у динаміці. З'ясувати їх нинішню роль і значення, звичайно, можливо насамперед через функції як об'єктивні явища.

Ці концептуальні позиції вказують, що, по-перше, фактичний стан розвитку місцевого самоврядування у державі є основним критерієм, який визначає сутність, зміст, обсяги впливу, форми та інші параметральні характеристики функцій держави у сфері місцевого самоврядування.

По-друге, відсутність інститутів місцевого самоврядування у суспільстві внаслідок його невизнання, заперечення, заборони тощо, зводить відповідну функцію держави до нульової позначки або робить її своєрідною антифункцією реакційного (забороняючого, стримуючого) характеру.

По-третє, поява інститутів місцевого самоврядування внаслідок його визнання, запровадження, розвитку тощо логічно викликає виникнення або своєрідну реанімацію напрямів і видів діяльності держави у сфері місцевого і регіонального розвитку.

По-четверте, труднощі становлення місцевого самоврядування на перших

етапах об'єктивно віддзеркалюються на функціях держави у цій сфері, так само як і діяльність держави у сфері місцевого самоврядування суттєво впливає на ці процеси.

По-п'яте, по мірі досягнення стану реальності місцевого самоврядування та дієздатності територіальних громад, ефективності їх діяльності, функціональні впливи держави у цій сфері у певних напрямках згортатимуться (наприклад, сфера надання соціальних послуг, фінансування певних програм), або набудуть інших форм і змісту (наприклад, перехід від тотальної адміністративної опіки до контролю за дотриманням законності у місцевому самоврядуванні) [11, с. 9–10].

Вважаємо, що функції служби в органах місцевого самоврядування – це напрями та види нормативно-регламентованого та організаційно-забезпеченого публічного впливу посадових осіб місцевого самоврядування на процес вирішення питань місцевого значення, обумовлених об'єктивними потребами муніципального розвитку з точки зору інтересів територіальних громад, у служінні яким конкретизується сутність та соціальне призначення служби в органах місцевого самоврядування

Розглядаючи функції служби в органах місцевого самоврядування, можна виділити як специфічні функції, притаманні даному виду публічної служби, так і універсальні функції, які іноді називають інтегральними або функціями цілепокладання, властивими усім видам публічної служби. Саме інтегральна функція пов'яже всі функції між собою. Для сучасного суспільства ця функція є дуже важливою. Чим чіткіше сформовані цілі, тим успішніше суб'єкти управління можуть виконувати свої функції. Взаємозв'язок будь-яких функцій публічної служби проявляється в тому, що кожна з них підпорядкована цілі, працює на ціль. Сама ціль є об'єктивно обумовленою. Ця ціль може здійснюватись лише тоді, коли для її реалізації є об'єктивні можливості, а ці можливості порівнюють-

ся в системі, в її компонентах, структурі, зовнішньому середовищі, звідки система черпає інформацію, енергію, що необхідна для її існування, функціонування у розвитку. Оскільки ціль безпосередньо зв'язана з поняттям розвитку, то для визначення інтегральної функції виключно важливе значення має аналіз стану компонентів системи та самих систем для з'ясування тенденцій розвитку [7, с. 10].

У силу зазначеного аналіз функцій служби в органах місцевого самоврядування покликаний виявити:

1) тенденції розвитку та механізм модернізації служби в органах місцевого самоврядування у відповідності з цими тенденціями;

2) протиріччя у розвитку служби в органах місцевого самоврядування та шляхи їх вирішення;

3) найбільш ефективні засоби збереження і розвитку структурної та функціональної єдності служби в органах місцевого самоврядування з позиції протистояння негативному впливу на неї ззовні, з боку державного апарату, а також всередині системи місцевого самоврядування;

4) завдання аналізу на цьому рівні полягає не лише в тому, щоб виявити стан структури і функцій служби в органах місцевого самоврядування, але і розподілити всю гаму складних причинних залежностей і на цій основі визначити закономірності функціонування і розвитку служби в органах місцевого самоврядування.

Особливості завдань, цілей, функцій служби в органах місцевого самоврядування в Україні детерміновані низкою причин, серед яких і трансформація України в соціально-правову, демократичну державу, децентралізація державної влади й управління та формування місцевого самоврядування, визнання людини, її життя прав і свобод найвищою соціальною цінністю, яка обумовлює зміст та спрямованість діяльності усіх публічно-владних структур, що передбачає пристосування цих функцій для вирішення нових задач.

Не завжди таке пристосування в сучасній Україні є успішним, що породжує

масу проблем загальносуспільного характеру (політичних, економічних, соціальних, культурних, зовнішніх). У зв'язку з цим пошук адекватних соціальному призначенню служби в органах місцевого самоврядування завдань та функцій має призвести до певного балансу управлінської діяльності, бо неможливо досягти ефективного управління неефективними засобами. Тому сьогодні доцільно йти шляхом позитивного стратегічного мислення, метою якого є формування пріоритетів діяльності та позитивного їх вирішення шляхом використання встановленої кореляції між причиною, що може детермінувати певний стан речей, та наслідком як проявом впливу причини в процесі його становлення.

Таке позитивне мислення дасть можливість врешті-решт сформувати та структурувати основні напрямки діяльності служби в органах місцевого самоврядування у досягненні певних, визначених цілей, які в свою чергу повинні задовольнити зростаюче число потреб суспільства, територіальних громад, окремих місцевих жителів – членів цих громад.

Безумовно, окрім функціонального методу, при дослідженні правових проблем служби в органах місцевого самоврядування доцільно використовувати й інші методи дослідження. У сукупності всі методи наукового пізнання муніципально-правових явищ та процесів дають нам оптимальну уяву про ті чи інші сторони муніципально-правової дійсності, зокрема, організаційні або функціональні прояви служби в органах місцевого самоврядування. Використання різноманітних методологічних прийомів дозволяє з різних боків підійти до дослідження муніципально-службових відносин, простежити вплив конституційних норм, міжнародно-правових та локальних актів на муніципально-службову практику, краще зрозуміти феномен служби в органах місцевого самоврядування.

Застосовуючи різні методи для пізнання служби в органах місцевого самовряду-

вання, необхідно пам'ятати, що кожний метод має той потенціал, який дозволяє нам усвідомлювати ті чи інші аспекти муніципально-службових відносин. Водночас він має й певні обмеження, які закладені у самому існуванні кожного з методів. Тому неможливо відкрити єдиний універсальний метод пізнання всього феномену служби в органах місцевого самоврядування. Звернення до того чи іншого методу залежить передусім від того чи іншого аспекту дослідження даного виду публічної служби, від завдань, цілей, об'єкта та предмета дослідження тощо.

Таким чином, викладений функціональний підхід до феномену служби в органах місцевого самоврядування

передбачає не побудову жорсткої схеми, а розгляд на основі функціонального аналізу моделі, яка постійно розвивається та дозволяє узагальнювати та структурувати складний предмет дослідження – муніципальні правові службові відносини. Тому для того, щоб мати найбільш повну уяву про відповідний предмет, у процесі наукового дослідження доцільно синтезувати функціональний та інші методи, що сприятиме досягненню цілісного, системного результату. Це дозволяє усвідомити особливе значення муніципально-правової науки у процесі вивчення, а також становлення та розвитку служби в органах місцевого самоврядування в Україні.

Література

1. Васильев, А. М. Правовые категории: Методологические аспекты разработки системы категорий теории права / А. М. Васильев. – М. : Юрид. лит., 1976. – 264 с.
2. Грецова, О. Г. Общенаучные принципы и методы адекватного понимания человека в философской антропологии / О. Г. Грецова // Нова парадигма. Альманах наукових праць. – Запоріжжя : Прогрес, 2000. – Вип. 15. – С. 23–29.
3. Дробуш, І. В. Функції представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / І. В. Дробуш. – К., 2002. – 16 с.
4. Кельман, М. С. Юридична наука: проблеми методології : монографія / М. С. Кельман ; Львів, держ. ун-т внутр. справ. – Т. : Терно-граф, 2011. – 492 с.
5. Кистяковский, Б. А. Социальные науки и право: Очерки по методологии социальных наук и общей теории права / Б. А. Кистяковский. – М. : Изд-е М. и С. Сабашниковых, 1916. – 704 с. [IV].
6. Козлов, В. А. Проблемы предмета и методологии общей теории права / В. А. Козлов. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1989. – 120 с.
7. Леліков, Г. І. Організаційно-правові засади формування і функціонування державної служби в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / Г. І. Леліков. – Х., 1999. – 20 с.
8. Лукич, Р. Методология права / Р. Лукич ; под ред., с вступ. ст. Д. А. Керимова ; пер. с сербскохорват. В. М. Кулистикова. – М. : Прогресс, 1981. – 304 с.
9. Методологические проблемы общественных наук: Общее и особенное в методологии социальных исследований : межвуз. сб. – Вип. 7 / под ред. Г. А. Подкорытова, А. О. Бороноева. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1986. – 192 с.
10. Очерки методологии познания социальных явлений / под ред. Д. М. Угринович и др. – М. : Мысль, 1970. – 344 с.
11. Падалко, Г. В. Функції держави у сфері місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Г. В. Падалко. – К., 2007. – 20 с.
12. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 24 березня 2012 року № 212/2012 // Офіц. представництво Президента України. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/14621.html>.
13. Проблемы методологии социального познания : межвуз. сб. / под ред. В. А. Штоффа. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1985. – 181 с.
14. Стефанов, Н. Теория и метод в общественных науках : пер. с болг. / Н. Стефанов ; пер. И. С. Морозова ; общ. ред., послесл. А. В. Гульги. – М. : Прогресс, 1967. – 271 с.
15. Тарасов, Н. Н. Методологические проблемы современного правоведения : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; История правовых учений» / Н. Н. Тарасов. – Екатеринбург, 2002. – 46 с.