

## **ПРИНЦИПИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, ПРИНЦИПИ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА ТА ПРИНЦИПИ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ СПІВВІДНОШЕННЯ ТА ВЗАЄМОДІЇ**

Становлення та розвиток місцевого самоврядування є важливим чинником демократичної правової державності. Місцеве самоврядування є не тільки важливим елементом конституційного ладу, а й являє собою самостійний рівень публічної влади (ст. 5 Конституції України). Адже сучасні держави з давніми традиціями демократії вже давно визнали та перевірили на практиці позитивні властивості місцевого самоврядування та відвели йому особливе місце у структурі публічної влади.

На органи місцевого самоврядування, що є найбільш тісно пов'язаними з територіальними громадами — жителями відповідних територій, була покладена відповідальність за вирішення практично всіх проблем локального характеру: насамперед, місцевого розвитку, житлового та комунального господарства, розвитку сфери послуг, екології тощо.

Актуалізації зазначеної проблематики в Україні сприяла низка питань внутрішнього та зовнішнього характеру. До перших слід віднести такі, що пов'язані з формуванням інституту місцевого самоврядування та його системи в нашій державі. Вони виявилися одними з найскладніших завдань державного будівництва. На шляху цього процесу постав цілий комплекс економічних (тривалий процес переходу до ринкових реформ), фінансових (обмеженість прибуткової бази та незбалансованість місцевих бюджетів), соціальних (розпад існуючої соціальної інфраструктури, різке зниження рівня життя населення тощо), політичних (падіння довіри населення до інститутів влади) проблем.

До інших відносяться питання, що пов'язані з глобалізацією та європейською інтеграцією, коли питання становлення та розвитку місцевого самоврядування в конкретній суверенній державі стають об'єктом міжнародно-правового регулювання, вийшовши на рівень норм (принципів) міжнародного публічного права, що містяться в міжнародних угодах профільного характеру та трансформуються в міжнародно-правові зобов'язання держав.

У силу вказаного актуалізується проблематика основних засад (принципів) становлення, розвитку та функціонування 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 — територіальна громада — людина-член територіальної громади» [4, с. 1].

В умовах політико-правової модернізації України роль принципів місцевого самоврядування об'єктивно зростає, що пов'язано з пошуком та визначенням оптимальної моделі 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 відносин місцевого самоврядування, його органів та суб'єктів з державою та поміж собою, що актуалізує та обумовлює об'єктивну необхідність глибокого системного теоретичного дослідження взаємин вказаних інститутів, що склалися як в рамках наявних нормативних встановлень, так і в результаті практичної організації і діяльності їх співпраці в рамках територіальної громади. Це детермінує необхідність не тільки розробки правової регламентації і ефективного організаційно-правового забезпечення механізму їх реалізації на основі визначення вже існуючих, а і легалізацію нових принципів місцевого самоврядування та його інститутів, зокрема принципів служби в органах місцевого самоврядування.

Починаючи з 1990 року, коли у вітчизняній науці почалося формування сучасних поглядів на місцеве самоврядування, окремим аспектам проблеми принципів місцевого самоврядування,

---

принципів муніципального права, принципів муніципальної служби (служби в органах місцевого самоврядування) приділяли увагу М. Баймуратов, О. Батанов, О. Бедний, Я. Бережницький, В. Борденюк, І. Бутко, Ю. Делія, Б. Калиновський, В. Кампо, М. Корнієнко, В. Кравченко, А. Крусян, П. Любченко, С. Маліков, М. Орзіх, Б. Пережняк, В. Погорілко, М. Пухтинський, О. Фрицький, Л. Шинкарь та ін.

Але системне комплексне дослідження правових проблем реалізації принципів муніципальної служби в Україні у контексті їх співвідношення із принципами муніципального права та місцевого самоврядування у національній науці поки що відсутнє.

Для визначення політико-правової природи принципів служби в органах місцевого самоврядування методологічно важливим є виявлення їх діалектичного взаємозв'язку з принципами муніципального права, враховуючи, що у системі права України муніципальне право посідає особливе місце як однієї з профілюючих галузей права, яка відіграє ключову роль у процесах становлення в Україні муніципальної влади та місцевого самоврядування.

У концептуальному плані принципи муніципального права мають ряд ознак, які свідчать про їх особливу значущість і роль у процесі муніципально-правового регулювання, бо вони є: а) загально визначеними ідеями й ідеалами муніципалізму, які формують правосвідомість учасників муніципально-правових відносин і визначають суть таких відносин; б) узагальненим і концентрованим вираженням зазначених ідеалів, тобто духовних (ідеологічних) цінностей муніципальної демократії та прав людини, досягнення яких є основним стратегічним завданням муніципально-правового регулювання; в) втілюють найважливіші ідеї муніципально-правової думки, виражені в ідеях, теоріях, концепціях, доктринах і ученнях видатних мислителів старовини і сучасності; г) визначають суть і зміст, спрямованість і форми муніципально-правового регулювання, тобто ці принципи є основними соціальними орієнтирами муніципально-правового регулювання; г) характеризуються системністю, тобто справляють могутній, цілеспрямований і мультиплікативний вплив на всю систему суспільних відносин, що виникають у процесі взаємодії особи, територіальної громади і держави, які виступають предметом муніципального права; д) трансформуються в принципи відповідної галузі національного права й отримують своє закріплення в чинному законодавстві України; е) мають особливу значущість у формуванні власної бази принципів, інститутів і підгалузей муніципального права (інститути муніципальних прав особи, муніципального виборчого та референдного права, муніципального службового права тощо); є) мають загальноцивілізаційний, наддержавний (подекуди — позадержавний) характер, оскільки практично зумовлюють підходи до обґрунтування всіх муніципально-правових явищ і процесів, у тому числі й у контексті розвитку муніципалізму, громадянського суспільства та соціально-правової демократичної державності.

Основні принципи муніципального права знаходять свій розвиток і логічне продовження у спеціальних його принципах, які діють відносно самостійних інститутів муніципального права й окремих видів муніципально-правових відносин. Вони покликані деталізувати, уточнювати, конкретизувати, особливості та специфіку виникнення, формування і функціонування зазначених інститутів і відносин, спрямовуючи, націлюючи їх на певні групи суспільних відносин. До них можна віднести і принципи служби в органах місцевого самоврядування.

Так, автор однієї з перших дисертаційних праць в Україні з проблем служби в органах місцевого самоврядування О. Бедний, визначає принципи служби в органах місцевого самоврядування як основоположні начала, найбільш визначальна ідеї та доводить, що категорія принципів служби в органах місцевого самоврядування є продуктом синтезу принципів державного управління і державної служби, але не суто механічного їх поєднання. Розглядаються класифікації принципів служби: конституційні та організаційні принципи; принципи організації служби та принципи функціонування служби; загальні принципи публічної служби та специфічні принципи служби в органах місцевого самоврядування [1, с. 8].

У своїй кандидатській дисертації, присвяченій принципам організації та функціонування державної служби в Україні І. Данильєва доводить, що принципи державної служби в Україні являють собою складне утворення, яке інтегрує закономірності розвитку різних аспектів проявів державно-службових відносин. Вони формуються під впливом загальних принципів адміністративно-

---

го права й державного управління, конституційних засад державного устрою й функціонування системи виконавчої влади, міжнародних норм, визнаних Україною, законів соціальних систем й управлінської практики. Крім того, вагому роль у визначенні змісту принципів державної служби відіграють сучасні реформаційні процеси в галузі державного управління, які спрямовані на оновлення діяльності всіх державних і правових інститутів суспільства в руслі пріоритету прав і свобод людини й громадянина [3, с. 7].

У цьому ключі розмірковує й Ю. Битяк, на думку якого принципи державної служби є ключовими, вихідними ідеями для інституту державної служби, основою його побудови, визначальними для суспільних, державно-службових відносин, витікають із них і відбивають їх закономірності. Принципи державної служби базуються на принципах адміністративного права, оскільки норми цієї галузі права суттєво впливають на регулювання державно-службових відносин [2, с. 13].

Екстраполюючи запропоновану Ю. Битяком концептуальну позицію на систему служби в органах місцевого самоврядування, можна зробити висновок, що принципи служби в органах місцевого самоврядування 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.

Теоретичні розробки у цій галузі свідчать 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.

---

### Використана література:

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: 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. — Харків, 2006. — 40 с.
3. *Данильєва І. Е.* Принципи організації та функціонування державної служби в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І. Е. Данильєва. — К., 2005. — 20 с.
4. *Маліков С. В.* Принципи місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / С. В. Маліков. — К., 2012. — 21 с.

#### **Падалко Г. В. Принципи місцевого самоврядування, принципи муніципального права та принципи служби в органах місцевого самоврядування в Україні: проблеми співвідношення та взаємодії.**

У статті розкрито теоретичні та методологічні проблеми визначення і розуміння принципів місцевого самоврядування, муніципального права та служби в органах місцевого самоврядування в Україні. Розглядаються концептуальні проблеми формування принципів служби в органах місцевого самоврядування.

*Ключові слова:* місцеве самоврядування, служба в органах місцевого самоврядування, принципи місцевого самоврядування, принципи служби в органах місцевого самоврядування, організація служби в органах місцевого самоврядування.

#### **Падалко Г. В. Принципы местного самоуправления, принципы муниципального права и принципы службы в органах местного самоуправления в Украине: проблемы соотношения и взаимодействия.**

В статье раскрыты теоретические и методологические проблемы определения и понимания принципов местного самоуправления, муниципального права и службы в органах местного самоуправления в Украине. Рассматриваются концептуальные проблемы формирования принципов службы в органах местного самоуправления.

*Ключевые слова:* местное самоуправление, служба в органах местного самоуправления, принципы местного самоуправления, принципы службы в органах местного самоуправления, организация службы в органах местного самоуправления.

#### **Padalko G. The Principles of Local Self-Government, Municipal Law and Service in Local Self-Government Bodies in Ukraine: Issues of Correlation and Interaction.**

The article is dedicated to the theoretical and methodological issues of definition and understanding the principles of local self-government, municipal law, and service in local self-government bodies in Ukraine. In article conceptual problems of formation of principles of service in local self-governments bodies are considered.

The analysis of actual problems of the theory and practice of institutionalization of local self-government in modern Ukraine led to the conclusion of the dynamic process of formation of the principles of municipal law, and service in local self-government bodies.

Theoretical developments in this field indicate an important stabilizing role of the principles of organization and operation of the service in local self-government bodies.

All the principles of organization and operation of the service in local self-government bodies act in cooperation within the framework of a mechanism, a single system. Building such a system has both an empirical and practical importance.

System analysis of the principles of organization and operation of the service in local self-government bodies can fully take into account their communication and relationships in the middle of the principles of service in local self-government bodies, to find the conditions of their dynamics and stability, to understand the mechanism of their impact on social relations in order to effectively implement the process of modernization of the system service in local self-government bodies.

*Key words:* local self-government; public service, service in local self-government bodies, principles of local self-government, principles of service in local self-governments organization of service in local self-government bodies.