

## КОНСТИТУЦІЙНІ ПРИНЦИПИ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: СИСТЕМА ТА ВИДОВА ХАРАКТЕРИСТИКА

*Розглядаються концептуальні проблеми становлення та реалізації системи принципів служби в органах місцевого самоврядування. Сформульовані авторські пропозиції щодо вдосконалення організації служби в органах місцевого самоврядування та напрями її конституційно-правового забезпечення.*

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

*Рассматриваются концептуальные проблемы становления и реализации системы принципов 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.

*In article conceptual problems of foundation and realization of the system principles of service in local self-governments are considered. 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; organization of service in local self-government bodies.

Соціально-політичні процеси в українському суспільстві, зміна пріоритетів у державотворенні та правотворенні, інституціоналізація та конституювання місцевого самоврядування як фундаментального інституту конституційного ладу та виду публічної влади спонукали вітчизняну юридичну науку до пошуку моделей служби в органах місцевого самоврядування, які базуються на врахуванні нових чинників.

Для вітчизняної юридичної науки розробка проблем організації служби в органах місцевого самоврядування 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, Б.М. Габрічідзе, Є.В. Додін, С.В. Ківалов, А.В. Кірмач, В.Л. Коваленко, Л.В. Коваль, І.Б. Коліушко, В.К. Колпаков, Б.М. Лазарєв, В.М. Манохін, Д.М. Овсянко, І.М. Пахомов, О.В. Петришин, Ю.М. Старілов, Ю.С. Шемшученко та ін.

Починаючи з 1990 р., коли у вітчизняній науці зароджувалися сучасні погляди на місце самоврядування, 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, І.П. Бутко, Ю.В. Деля, В.М. Кампо, М.І. Корнієнко, В.В. Кравченко, А.Р. Крусян, П.М. Любченко, М.П. Орзіх, Б.А. Пережнях, В.Ф. Погорілко, М.О. Пухтинський, О.Ф. Фрицький, Л.В. Шинкарь та ін.

Але системне комплексне дослідження конституційно-правових проблем служби в органах місцевого самоврядування в національній науці поки що відсутнє. Зокрема, у

числі малодосліджених і дискусійних питань — питання принципів служби в органах місцевого самоврядування.

Так, автор однієї з перших дисертаційних праць в Україні з проблем служби в органах місцевого самоврядування О.І. Бедний визначає принципи служби в органах місцевого самоврядування як основоположні начала, найбільшу визначальну ідею 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<sup>1</sup>.

У цьому річці розмірковує й Ю.П. Битяк, на думку якого, принципи державної служби є ключовими, вихідними ідеями для інституту державної служби, основою його побудови, визначальними для суспільних, державно-службових відносин, впливають із них і відображають їхні закономірності. Принципи державної служби базуються на принципах адміністративного права, оскільки норми цієї галузі права суттєво впливають на регулювання державно-службових відносин<sup>2</sup>.

Екстраполюючи запропоновану Ю.П. 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, слугують 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 дає змогу зробити висновок про динамічність процесу формування принципів муніципального права та служби в органах місцевого самоврядування, що стає їхньою 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; становлять ядро системи норм про організацію й функціонування служби в органах місцевого самоврядування.

Усі принципи організації та функціонування служби в органах місцевого самоврядування «працюють» у взаємодії, у 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 дає змогу всебічно врахувати їхні зв'язки й відносини усередині системи принципів служби в органах місце-

вого самоврядування, знайти умови їхніх динаміки й стабільності, зрозуміти механізм їхнього впливу на суспільні відносини з метою ефективної реалізації в процесі модернізації системи служби в органах місцевого самоврядування.

У ст. 4 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»<sup>3</sup> закріплені наступні основні принципи служби в органах місцевого самоврядування: 1) служіння територіальній громаді; 2) поєднання місцевих і державних інтересів; 3) верховенства права, демократизму і законності; 4) гуманізму та соціальної справедливості; 5) гласності; 6) пріоритету прав і свобод людини та громадянина; 7) рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їхніх ділових якостей та професійної підготовки; 8) професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; 9) підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків; 10) дотримання прав місцевого самоврядування; 11) правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування; 12) захисту інтересів відповідної територіальної громади; фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету; 13) самостійності кадрової політики в територіальній громаді.

У ст. 3 проекту нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»<sup>4</sup> до числа принципів служби в органах місцевого самоврядування віднесено: 1) верховенство права; 2) пріоритет прав і свобод людини та громадянина; 3) патріотизм, служіння територіальній громаді та Українському народу; 4) законність; 5) дотримання прав місцевого самоврядування; 6) самостійність кадрового забезпечення служби в органах місцевого самоврядування; 7) рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування; 8) професіоналізм; 9) добросесність; 10) політична неупередженість; 11) прозорість діяльності; 12) підзвітність, підконтрольність, персональна відповідальність службовця органу місцевого самоврядування

Отже, останні законопроектні роботи свідчать про дещо відмінний підхід до інституціоналізації принципів служби в органах місцевого самоврядування від положень чинного законодавства.

Сучасні теоретичні розробки характеризуються широким діапазоном видів принципів служби в органах місцевого самоврядування й підходів до їх класифікації. Так, аналізуючи систему принципів служби, закріплених в Законі «Про службу в органах місцевого самоврядування», О. І. Бедний зазначає, що передбачені ним принципи за змістом, якщо не тотожні, то значною мірою перетинаються. Це, на його думку, стосується, наприклад, принципу служіння територіальній громаді, принципу захисту інтересів територіальної громади та принципу дотримання прав місцевого самоврядування. Існує, крім цього, вважає автор, певне протиріччя між принципом поєднання місцевих і державних інтересів та принципом захисту інтересів територіальної громади. Все це свідчить про необхідність наукового переосмислення та вироблення системи принципів служби в органах місцевого самоврядування<sup>5</sup>.

На думку автора, основу системи принципів служби в органах місцевого самоврядування має складати їх класифікація за цільовим призначенням або спрямованістю змісту на загальні, організаційні та функціональні. Дана класифікація відображає специфіку інституту служби в органах місцевого самоврядування, його ключові елементи, виявляє структурні та системні характеристики принципів організації та функціонування, а також закономірності їх прояву в практичній реалізації.

Повноцінний механізм функціонування системи принципів служби в органах місцевого самоврядування залежить від визначеності всіх його елементів. Відсутність чітко сформованих правових принципів служби в органах місцевого самоврядування спричиняє появу в ній рис бюрократизму та приводить до порушень законів. Аналітичний огляд дає змогу виявити наявність принципів служби в органах місцевого самоврядування, які

унормовані на рівні загальних і спеціальних законів, інших нормативно-правових актів, а також запропонованих у проектах законів, у теоретико-правових дискусіях.

Узагальнюючі існуючі концептуальні підходи щодо кола принципів служби в органах місцевого самоврядування, вважаємо за доцільне виокремити у вигляді системи ті з них, що об'єктивно відповідають сучасним потребам суспільства, інтересам територіальних громад і розвитку місцевого самоврядування. До числа таких принципів варто відносити такі основні принципи служби в органах місцевого самоврядування: 1) служіння територіальній громаді та дотримання прав місцевого самоврядування; 2) пріоритет прав і свобод людини та громадянина; 3) верховенство права; 4) законність; 5) поєднання місцевих і державних інтересів; 6) гуманізму та соціальної справедливості; 7) прозорість діяльності; 8) рівність можливостей доступу громадян, які володіють державною мовою, до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їхніх ділових якостей та професійної підготовки, та рівність умов її проходження незалежно від статі, раси, національності, походження, майнового стану, службового положення, строку та місця проживання на відповідній території, ставлення до релігії, переконань, належності до громадських об'єднань, а також від інших обставин, які не пов'язані з професійними та діловими якостями службовця; 9) стабільність; 10) професіоналізм, компетентність; 11) ініціативність, добросовісність, відданість справі; 12) підконтрольність і підзвітність; 13) позапартійність, політична нейтральність і лояльність; 14) персональна відповідальності за порушення дисципліни та неналежне виконання посадових обов'язків; 15) самостійність кадрової політики в територіальній громаді; 16) соціальна захищеність посадових осіб місцевого самоврядування.

Спробуємо дати загальну характеристику деяким із зазначених принципів. Так, принцип служіння територіальній громаді та дотримання прав місцевого самоврядування полягає у тому, що саме територіальна громада є основним носієм права на місцеве самоврядування, його функцій і повноважень. Така головна мета місцевого самоврядування вимагає спрямованості безпосередньої діяльності місцевого самоврядування як найближчого до жителів рівня влади насамперед на захист прав і свобод людини та громадянина як члена територіальної громади, забезпечення її законних інтересів.

Принцип законності є неодмінним атрибутом і водночас своєрідним критерієм правового життя держави, суспільства, громадян, територіальних громад, об'єднань громадян, їх функціонування, взаємодії між собою тощо. У правовій державі законність є одним із визначальних принципів конституційного ладу, що вимагає правочинної діяльності органів держави, посадових осіб, державних організацій та установ, підприємств та інших суб'єктів права<sup>6</sup>. Це комплексне політико-правове явище, що відображає правовий характер організації суспільного життя, органічний зв'язок права і влади, права та держави<sup>7</sup>. З огляду на це, принцип законності означає, що повноваження органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, способи та межі здійснення їхніх функцій та повноважень, способи захисту права територіальної громади на самоврядування та сфери повноважень суб'єктів місцевого самоврядування визначаються на підставі Конституції та законів України.

Сутність принципу гуманізму і соціальної справедливості полягає у тому, що справедливість є однією з фундаментальних цінностей суспільно-політичного життя. Як зазначається у філософській літературі<sup>8</sup>, справедливість — це перша чеснота суспільних інститутів, так само, як істина — перша чеснота систем думки. У ній завжди можуть приховуватися можливості подальшого дослідження, спрямовані на доповнення, заперечення або ревізію. Також закони й інститути, якими би вони не були ефективними й успішно влаштованими, мають бути реформовані або ліквідовані, якщо вони несправедливі. Кожній особистості притаманна заснована на справедливості недоторканність, що не може бути порушена навіть розвиненим суспільством.

У більшості випадків критеріями принципу справедливості постають соціальні норми-засоби управління, регуляції, контролю та орієнтування поведінки та діяльності індивіда або соціальної групи в державно-організованому суспільстві. Зокрема, принцип соціальної справедливості містить у собі вимоги відповідності між практичною роллю певних соціальних суб'єктів у житті суспільства та їхнім статусом, між правами та обов'язками, діяннями та відплатою за них, працею і винагородою, злочиним і покаранням, заслугами людей та суспільним визнанням. Йдеться про відносини розподілу та надання не тільки різноманітних соціальних благ, пільг, а й різних соціальних тягарів, обов'язків, відповідальності, ризику та нестатків, які виникають у процесі спілкування соціальних суб'єктів.

В узагальненому вигляді справедливість слід визначати як прийнятий суспільством і визнаний державою морально виправданий та правильний еталон для порівняння дій чи поведінки певного соціального суб'єкта та відповідної віддачі за них з боку інших суб'єктів (у тому числі та в першу чергу — держави, державної влади, державних діячів, політиків, політичних партій та чиновників) або суспільства в цілому. Існуючи в реальному суспільстві, вимоги принципу справедливості сприяють як стабільності, так і динаміці відносин відповідного типу, які фактично оцінюються на кожному етапі суспільного розвитку з точки зору їхньої корисності. Тому одночасно існують різні уявлення про справедливе та несправедливе, які змінюються під впливом соціальних перетворень<sup>9</sup>.

Зазначені концептуальні підходи дають змогу зробити висновок, що важлива роль у становленні служби в органах місцевого самоврядування має належати соціальній справедливості, яка в сучасних умовах виступає не тільки визначальним чинником демократизації та стабілізації суспільно-політичного розвитку, а є вагомим фактором становлення ефективної та дієздатної моделі місцевого самоврядування, сприятиме зародженню цивілізованих засад розбудови української демократичної державності.

Важливим є принцип рівності можливостей доступу громадян, які володіють державною мовою, до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їхніх ділових якостей і професійної підготовки та рівність умов її проходження незалежно від статі, раси, національності, походження, майнового стану, службового положення, строку та місця проживання на відповідній території, ставлення до релігії, переконань, належності до громадських об'єднань, а також від інших обставин, які не пов'язані з професійними та діловими якостями службовця. Адже Конституція України гарантує повну й ефективну реалізацію права громадян на участь в управлінні державою за допомогою надання рівної можливості кожному бути допущеним до публічної служби (державної служби та служби в органах місцевого самоврядування).

Значення цього принципу полягає у: 1) реалізації природних рівності прав між людьми, соціальної справедливості й пріоритету прав і свобод людини та громадянина; 2) подоланні будь-якої дискримінації між людьми; 3) забезпеченні єдиної упорядкованої демократичної системи формування кадрів публічної служби (державної служби та служби в органах місцевого самоврядування) тощо.

Аналіз чинного законодавства в галузі муніципально-службових відносин, виявляє необхідність впровадження принципу стабільності служби в органах місцевого самоврядування, що, на думку автора, обумовлене потребою подолання поверхневого нестійкого правового регулювання цього інституту. Професійна стабільність і стійкість службового положення є необхідними не тільки в інтересах державного апарату та державних службовців, а й інтересах територіальних громад і посадових осіб місцевого самоврядування. Вони мають бути гарантовані навіть у разі повних або часткових змін у системі організації публічної служби. Цей принцип дає змогу забезпечити не лише кількісні, а насамперед якісні умови функціонування органів місцевого самоврядування. Він відображається при підборі кадрів і призначенні на посаду, просуванні по службі, звільненні тощо.

Головною умовою ефективності та стабільності служби в органах місцевого самоврядування, а так само її існування, є професіоналізм і компетентність її службовців. Дія

цього принципу полягає у сумлінному ставленні посадової особи місцевого самоврядування до своєї роботи, майбутньої кар'єри, відданості справі, прагненні досягти максимально високих результатів, та, в рівною мірою, в розумній кадровій політиці у територіальній громаді, яка б забезпечувала професійний розвиток, раціональне використання наявних людських ресурсів служби в органах місцевого самоврядування та незалежність службової праці від змін суспільно-політичного спрямування державних інститутів і їхніх структур.

Вагомою складовою професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування має бути їхня етичність, дотримання морально-етичних норм управління, службового етикету. В зв'язку з цим необхідно активізувати спеціальні навчальні програми, спрямовані на підвищення культури праці посадових осіб місцевого самоврядування, розширення й зміцнення їхнього морального світогляду.

Важливим є принцип позапартійності, політичної нейтральності та лояльності, який має розглядатися як гарантія стабільності та високого професіоналізму органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб. Даний принцип є відносно новим та обумовленим перебудовою існуючої політичної системи, реформуванням системи місцевого самоврядування, труднощами формування партійної системи, а тому остаточно невизначеним для системи служби в органах місцевого самоврядування в Україні. Суть його зводиться до певних обмежень політичної активності службовців в органах місцевого самоврядування. Вони мають на меті блокування можливості зловживання службовим становищем у партійних або особистих інтересах, максимально обмежити можливість впливати на голоси виборців через різноманітні канали, використовувати наявний у них адміністративний ресурс, узяти під контроль корупцію. Служба в органах місцевого самоврядування повинна бути надійно захищена від сваволі політичних партій, урядів і міністрів, що нерідко змінюються, а народ — від сваволі чиновників і всевладдя апарату.

Слід зазначити, що однією з проблем реалізації принципу політичної нейтральності посадових осіб місцевого самоврядування є недосконалість його регламентації в чинному законодавстві. Насамперед це стосується відсутності інтерпретації принципу в нормах законів і неузгодженості правового тлумачення певних його аспектів, що надаються в різних нормативно-правових актах тощо.

Оновлення та подальше впровадження принципу соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування передбачає встановлення механізму надання конституційно гарантованого захисту посадових осіб місцевого самоврядування, створенні рівних умов вступу й перебування на службі в органах місцевого самоврядування всіх соціальних категорій населення, укріпленні становища жінок у сфері муніципального управління, наданні реальних можливостей самовизначення молоді з метою залучення до служби в органах місцевого самоврядування талановитих фахівців, розробці системи прямого соціального забезпечення службовців шляхом збільшення грошових виплат і скорочення пільг і переваг.

На нашу думку, впровадження саме такої системи принципів служби в органах місцевого самоврядування найбільше гармонізує з сучасним переходом публічного врядування від ідеології «панування над людиною» до нової ідеології «служіння інтересам людини».

**1. Бедний О. І.** Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — О., 2002. — С. 8. **2. Битяк Ю. П.** Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування: Автореф. ... д-ра юрид. наук. — Харків, 2006. — С. 13. **3. Закон України** «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 33. — ст. 175. **4. Закон України** «Про службу в органах місцевого самоврядування». Проект, підготовлений Міністерством юстиції України [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Міністерства юстиції України. — Режим доступу: <http://www.minjust.gov>

ца/0/38414 **5.** *Бедний О. І.* Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — О., 2002. — С. 8. **6.** *Перевалова Л. В.* Законність / Л. В. Перевалова, М. Г. Окладна // Політологічний енциклопедичний словник / упоряд. В. П. Горбатенко; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. — 2-е вид., доп. і перероб. — К.: Генеза, 2004. — С. 208. **7.** *Шемшученко Ю. С.* Законність / Ю. С. Шемшученко, С. В. Бобровник // Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (гол. редкол.) [та ін.]. — К.: Укр. енцикл., 1999. — Т. 2: Д—Й. — С. 498-499. **8.** *Верецька Л. І.* Феномен справедливості у контексті соціальної комунікації: Автореф. дис. ... канд. філос. наук. — О., 2002. — С. 8. **9.** *Околіта С. В.* Справедливість та законність як принципи державно-правового регулювання: Автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. — К., 2000. — 18 с.