

МУНІЦИПАЛЬНА ІДЕЯ ЯК КОНЦЕПТУАЛЬНА ОСНОВА СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Падалко Г.В.,

кандидат юридичних наук

У статті розглядаються концептуальні проблеми служби в органах місцевого самоврядування.

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 концептуальные проблемы службы в органах местного самоуправления.

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 conceptual problems of public policy in the service in local self-government.

Keywords: 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.

Формування наукових знань про службу в органах місцевого самоврядування – складний діалектичний процес. Досягненню мети найбільш повного охоплення історико-філософських, соціально-політичних та конституційно-правових аспектів феномена служби в органах місцевого самоврядування сприяє розгляд відповідних соціальних ідей та наукових теорій (концепцій) про місцеве самоврядування, а також публічну службу, її походження, види, функції тощо.

Витоки зародження публічної служби як одного «...із найсуттєвіших видів цілеспрямованої діяльності людей, а також суспільства» [5, с. 9] характеризуються рисами розвитку насамперед суспільства, а пізніше, з появою держави, – етапами державотворення. Ще на ранній стадії суспільного життя внаслідок розподілу праці в суспільстві, безперервного розвитку виробничих сил, формування різних соціальних груп виокремилась діяльність, яку стали називати службою і яка зайняла своє місце серед основних видів суспільної корисної праці, а тих, хто її здійснював, – службовцями, що склали свою соціальну групу поряд з іншими групами, класами, прошарками.

Новий вид людської діяльності був спрямований на забезпечення нормальної життєдіяльності суспільства, інших видів соціального життя – виробництво (організація, раціоналізація, проектування і конструювання тощо), зовнішні зв'язки, військова справа, розподіл матеріальних та інших благ, охорона порядку і безпеки. Зміст виконуваних призначень обумовив диференціацію служби, на що суттєвим чином вплинув і факт появи держави. Так, з'явилась служба в державних, суспільних, релігійних, іноземних, міжнародних організаціях, виділилась «приватна» та інші види служби.

У чому ж полягає сутність служби в масшта-

бі усього суспільства та держави, у житті різних об'єднань і індивідів, територіальних громад та їх членів – жителів сіл, селищ та міст? Остаточної відповіді на це питання немає. Тому в рамках даної статті спробуємо з'ясувати сутність та конституційно-правовий зміст служби в органах місцевого самоврядування з позиції теоретико-методологічного розуміння вчення про місцеве самоврядування.

Відразу слід зазначити, що місцеве самоврядування, як одна з фундаментальних засад конституційного ладу, охоплює своїми інститутами (у тому числі й інститутами служби в органах місцевого самоврядування) майже усі сторони демократичної організації місцевого життя. Місцеве самоврядування дає можливість раціональним способом децентралізувати та деконцентрувати публічну владу, перенести прийняття рішень щодо всіх питань місцевого життя до територіальних громад, стимулюючи цим активність громадян та забезпечуючи їх реальну причетність до таких рішень, у тому числі й шляхом реалізації їх конституційного права на службу в органах місцевого самоврядування.

Формування системи місцевого самоврядування та її інститутів, у тому числі служби в органах місцевого самоврядування, в Україні відбувається з великими труднощами як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру. Основні причини цього багато у чому криються у відсутності збалансованої концепції розвитку місцевого самоврядування в цілому та служби в органах місцевого самоврядування зокрема.

У даний час законодавець знаходиться у пошуку оптимальної моделі місцевого самоврядування та такого його інституту як служба в органах місцевого самоврядування. У зв'язку з цим трансформується концепція місцевого самоврядування, переглядається

ся ставлення держави до цього фундаментального та складного за своєю природою, завданнями та функціями соціально-правового феномену. Важливо врахувати, що під впливом динамізму суспільних відносин змінюється і сам законодавчий процес, який повинен усе більш оперативно реагувати на зміни у політичній, соціальній, економічній, духовній, інформаційній та інших сферах суспільного життя.

Це означає, що конституційно-правова модель служби в органах місцевого самоврядування в Україні має бути заснованою на фундаментальних наукових засадах, без чого законотворчість втрачає зміст, сенс та системність. Поширеною є ситуація, коли не вирішивши найнеобхідніших проблем становлення та розвитку територіальних громад, не виявивши їх особливості, ресурсний потенціал та реальну здатність вирішувати питання місцевого значення, законодавець вирішує юридичні проблеми визначення статусу суб'єктів місцевого самоврядування, зокрема сільських, селищних міських голів, інших посадових осіб місцевого самоврядування, секретарів місцевих рад, органів самоорганізації населення та їх керівників, розмежування повноважень між ними, координації їх завдань та функцій, відповідальності та гарантій діяльності за допомогою законодавчих актів, які не витримують перевірки часом та багато у чому позбавлені практичної користі, внаслідок чого неодноразово доповнюються, змінюються, а подекуди і відміняються.

Слід констатувати, що сьогодні зберігається своєрідна доктринальна апорія виявлення правової моделі регулювання відносин на службі в органах місцевого самоврядування до сфери адміністративного, трудового, конституційного, муніципального та службового права. Від адекватного вибору парадигм і підходів, їх змістовного наповнення до оптимальної моделі регулювання служби в органах місцевого самоврядування, конструктивних пропозицій щодо їх реалізації багато у чому залежить адекватність вибору напрямів і ефективність правового регулювання не тільки статусу посадових осіб місцевого самоврядування, але і служби в органах місцевого самоврядування в цілому.

Складність дослідження служби в органах місцевого самоврядування та статусу посадових осіб місцевого самоврядування, на відміну від інших видів публічної служби (насамперед, державної), проявляється у вкрай суперечливих процесах формування в Україні доктрини муніципального права та відповідної галузі права, як «галузі публічного права, норми якої регулюють насамперед і головним чином суспільні відносини, які виникають в процесі визнання, становлення, організації та здійснення муніципальної влади, а також реалізації та захисту муніципальних прав особистості та виражають публічні й приватні, соціально-економічні та політичні цінності муніципальної демократії та прав людини» [3 с. 11], що обумовлює специфіку правової природи служби в органах місцевого самоврядування як профільно-

го (для відносин муніципальної демократії) виду публічної служби, детермінує виникнення її нових якостей та впливає на специфіку її принципів, характер регулювання обов'язків та прав посадових осіб місцевого самоврядування тощо.

У процесі становлення та розвитку муніципальної науки сформувалася низка теорій (концепцій) місцевого самоврядування (громадівська, державна, муніципального соціалізму, муніципального дуалізму тощо), які по-різному визначають сутність цього інституту, особливості правової природи його завдань, функцій, форм і методів взаємовідносин з державою. На наше переконання, відповідні концептуальні підходи мають колосальне онтологічне, аксіологічне та гносеологічне значення у процесах формування сучасної теорії служби в органах місцевого самоврядування.

За словами П. М. Любченка, існуючі у світі муніципально-правові теорії, по суті, є вираженням певних типів правової культури, які об'єктивно складаються у житті конкретних суспільств. За сучасних умов теорія місцевого самоврядування не може бути філософською абстракцією, а має виступати органічним складником загального процесу розвитку громадянського суспільства в Україні. З урахуванням цього місцеве самоврядування слід розглядати як сукупність норм права, систему органів та інститутів, які за допомогою відповідних прийомів і способів громадського та владного впливу забезпечують втілення волі територіальної громади в суспільні відносини [9, с. 13–14].

Серед відповідних концепцій особливе місце займає громадівська теорія місцевого самоврядування. Засновниками та ідеологами громадівського напрямку у муніципально-правовій думці вважаються Г. Аренс, О. І. Васильчиков, Н. Гербер, О. Гірка, А. де Токвіль, О. Лабанд, В. М. Лешков, Мауренбрехер, Е. Мейер, О. Ресслер, П. М. Подлігайлов Шеффле, Б. М. Чичерін та інші вчені.

Значного поширення громадівська теорія набула й в українській політико-правовій думці. Зокрема, її адептами були М. П. Драгоманов, О. Я. Кониський, М. І. Павлик, І. Я. Франко та ін. Послідовними представниками цієї концепції, з позицій якої написана і дана стаття, в сучасній Україні є М. О. Баймуратов, Ю. Ю. Бальцій, О. В. Батанов, В. А. Григор'єв, П. Ф. Гураль, В. В. Кравченко, П. М. Любченко, Н. В. Мішина, В. Ф. Погорілко, О. В. Прієшкіна, М. О. Пухтинський та інші вчені-правознавці.

Ідеологи громадівської теорії розглядають місцеве самоврядування як самостійний вид публічної влади та інститут громадянського суспільства. Так, сучасні вітчизняні теоретики громадівського устрою виходять з концептуальної позиції, згідно якої історія територіальної громади та самоврядування в Україні є процесом формування суспільної цінності, яка здатна акумулювати інші політичні, правові та соціальні цінності – демократію, законотворчість, права людини, соціальний, релігійний, мовний плюралізм,

забезпечити громадянську самоідентифікацію та закласти громадянського суспільства в Україні [4, с. 5].

Історично ця теорія виникла у XIX ст., тоді, коли місцеве самоврядування, яке передбачає певну автономію, уособленість громади в механізмі публічної влади, природно стає гаслом більшості політичних рухів та політичних реформ. Сформовані під впливом цих гасел та ідей теорії про походження місцевого самоврядування є не тільки ідеологічною основою більшості із сучасних політико-правових вчень про місцеве самоврядування, муніципальне право та муніципальну владу, а концептуальним базисом та відправною точкою у розумінні сутності служби в органах місцевого самоврядування.

Генезис муніципальної ідеї свідчить, що саме громадівське муніципальне праворозуміння вперше знайшло своє втілення у перших конституційних актах на європейському континенті. Власне кажучи поняття «самоврядування» вперше стало вживатися у зв'язку з управлінням на місцях вже наприкінці XVIII ст. – на початку XIX ст. і було обумовлено проголошенням принципу самостійності громади від держави. У 1831 р. проблема місцевого самоврядування набула практичного характеру: у Конституції Королівства Бельгії було закріплено громадівську владу, яка існувала поряд з законодавчою, виконавчою та судовою владами і була рівноправною з ними. Таким чином, на рівні Основного закону було визнано теорію «вільної громади». Дана традиція зберігається у бельгійському законодавстві й у даний час, що підтверджує аналіз Конституції Королівства Бельгії (в ред. 2007 р.). Бельгійська конституційно-правова доктрина без застережень визнає політичний характер муніципальної влади комун і провінцій. Водночас, у даний час реалізація теорії «вільної громади» у практиці муніципального будівництва у Бельгії здійснюється із певними застереженнями, оскільки передбачає політичне протиставлення державної і муніципальної влади.

Згадаємо муніципальний досвід і інших країн сучасної Європи. Так, у даний час у найбільш чистому виді «громадівську (господарську)» концепцію місцевого самоврядування втілено у законодавстві Австрійської республіки. Концепція місцевого самоврядування, яка склалася у науці конституційного права Швейцарської Конфедерації, являє собою синтез теорії «вільної громади» та «громадівської (господарської)» теорії місцевого самоврядування. На розвиток концепцій місцевого самоврядування, що панують у державно-правовій доктрині Швейцарської Конфедерації, суттєво вплинули особливості конституційного розвитку даної держави. Швейцарські конституціоналісти переконані у тому, що автономне місцеве самоврядування є основою швейцарського федералізму та народовладдя [6, с. 12–13].

Громадівське муніципальне праворозуміння, як зазначає О. В. Баганов, сприяє формуванню вітчизняної муніципальної доктрини на основі основних постулатів природної школи права, що, у свою чергу,

є передумовою розуміння загальних ознак муніципального права як самостійної галузі права [2, с. 45–46]. Він виходить з концептуального визнання місцевого самоврядування як різновиду влади народу, тобто муніципальної влади, яка є публічною, та не є державною за своєю природою, та робить висновок про існування муніципальної та державної влади як самостійних видів публічної влади.

Теоретики громадівської муніципальної школи виходять з тези про те, що у вічному спорі про природу місцевого самоврядування – державне воно чи громадське – знаходяться, по-перше, кардинальні відмінності у суб'єктному складі цих видів публічної влади; по-друге, різниця у правовій природі місцевого та державного інтересу, а в силу цього – відмінності у об'єктному складі цих влад, та, по-третє, причини тотальної недовіри «верхів» до самоврядування та культивування опозиційності самоврядування до «верхів».

Як справедливо вказує О. Г. Лиска, територіальна громада – це спільнота людей, об'єднаних на основі спільних інтересів, місця проживання та господарської діяльності, які володіють почуттям спільноти і вирішують питання місцевого значення безпосередньо та через органи місцевого самоврядування. Як суб'єкт місцевого самоврядування вона являє собою джерело, носія активності, діяльність якого спрямована на вирішення питань місцевого значення. При цьому суб'єкту притаманний творчий характер діяльності. Він не просто реагує на зміни в навколишньому середовищі, а й виступає ініціатором перетворень.

Також О. Г. Лиска стверджує, що для розуміння місцевого самоврядування необхідно враховувати як статичні складові, які відображають певний потенціал суб'єкта (право, спроможність, здатність тощо), так і динамічні компоненти, які розкривають активність суб'єкта, його діяльність, спрямовану на вирішення питань місцевого значення.

Загалом, на його думку, можна виділити два підходи до залучення членів територіальної громади у місцеве самоврядування: стратегічний та тактичний. При тактичному підході залучення громадян розглядається як засіб, ситуативний захід, спрямований на вирішення конкретної проблеми населеного пункту. Стратегічний підхід передбачає залучення членів територіальної громади в місцеве самоврядування з метою формування її суб'єктності, яка є сутнісним атрибутом суб'єкта та проявляється, перш за все, в його творчій самодіяльності та цілеспрямованій активності. При цьому залучення не слід розглядати як процес, ініційований лише зовнішніми по відношенню до певної територіальної громади суб'єктами (передусім, органами державної влади та їх посадовими особами). Для становлення територіальної громади як суб'єкта місцевого самоврядування ініціатива щодо залучення має «виходити» з самої місцевої спільноти, інспіруватися, насамперед, найбільш активними та ініціативними членами грома-

ди [8, с. 6–7].

Місцеве самоврядування, вказує П. М. Любченко, має важливе значення в системі громадянського суспільства, постає як фактор збудження, активізації політичної та громадської активності населення, що дає можливість територіальним громадам ефективно вирішувати питання місцевого значення. Будучи багатограним політико-правовим явищем, місцеве самоврядування виступає як (а) фундаментальний принцип конституційного ладу, (б) форма народовладдя, (в) системна організація, (г) форма реалізації публічної влади, а його органи і посадові особи – як її підсистема, (ґ) форма залучення громадян до участі у вирішенні питань місцевого значення, (д) право територіальної громади, (е) різновид суспільного управління [9, с. 26].

У цьому аспекті, територіальна громада виступає засобом (ресурсом) перетворювальної діяльності громадянина, є нижчим (локальним) рівнем прояву політичного в громадянності. У свою чергу територіальна громада як самоврядна спільнота людей, що має на меті реалізацію своїх інтересів, намагається впливати на громадянина, нав'язуючи йому певні соціальні ролі і позиції [7, с. 7].

На наш погляд такі концептуальні підходи повною мірою відображають сутність та зміст муніципальної службової діяльності, розкривають конституційні принципи та телеологічні детермінанти визнання самостійного статусу служби в органах місцевого самоврядування у системі публічної служби (служіння територіальній громаді; поєднання місцевих і державних інтересів; пріоритет прав та свобод людини і громадянина; рівні можливості доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки; ініціативність, чесність, відданість справі; дотримання прав місцевого самоврядування тощо).

Важливо відзначити, що громадській напрям у муніципальній науці чітко визначив природно-правовий, громадянський та соціально-економічний аспект самоврядування. Він був пов'язаний не тільки із пошуками критерію відмінності владовідносин у сфері місцевого самоврядування від державної влади, а й осмисленням його ролі у процесах становлення громадянського суспільства. Ідеологи відповідних громадських концепцій вперше вказали на роль інституту місцевого самоврядування у процесі виникнення та розвитку демократичної державності, інституціоналізації громадянського суспільства та реалізації громадянських свобод.

Доволі ілюстративно у контексті становлення, організації та функціонування служби в органах місцевого самоврядування в Україні є позиція відомого вченого та прихильника цієї теорії XIX ст. П. М. Подлігайлова, який вважав, що децентралізацією та самоврядуванням слід називати таку форму управління, яка забезпечує повну автономію громад, зосереджує повністю всі місцеві справи у віданні самої місцевої спільноти, при цьому остання не лише оби-

рає зі свого середовища всіх посадових осіб, а й їх дії безпосередньо підпорядковує своєму контролю. П. М. Подлігайлов писав, що «за відсутності самоврядування центральна влада або повністю ігнорує місцеві інтереси, а відповідно і нестатки населення, визначаючи своїм агентам на місцях безумовно виконувати тільки свої вимоги, або, бажаючи йти назустріч місцевим нестаткам, наказує своїм агентам піклуватися про їх задоволення, чим санкціонує свавілля», тому що ці особи є чужими для цієї місцевості та її проблем ... Усі місцеві інтереси та нестатки можуть бути добре відомі тільки самому місцевому населенню, яке до того ж найбільше зацікавлене в їх правильному задоволенні». Тому ці питання «повинні розроблятися в тій установі, яка для цього є найбільш компетентною – в органі самоврядування» [10, с. 25, 28].

Цікавою у контексті громадського розуміння місцевого самоврядування є позиція О. Я. Кониського (1836–1900 рр.), діяльність якого втілювала ідеї, що утверджувалися в другій половині XIX ст. в Україні і були тісно пов'язані з національно-визвольним рухом і створенням підґрунтя для побудови української держави. О. Я. Кониський був знаним письменником, критиком, публіцистом, літературознавцем, громадським і культурним діячем. Міську справу він розглядав насамперед як велике господарство, яке потребує раціонального господарювання, що несумісне з принципами бюрократизму і канцеляризму. Він наголошував, що головним господарем міста є вся міська громада, всі виборці, яким надано право для господарювання на громадських засадах, на засадах колегіального самоуправління вибирати думу. Міську думу він розглядав як верховну законодавчу колегію, що визначає напрями господарювання і вибирає своїх виконавців – міську управу.

На прикладі роботи Київської міської думи за 1871–1882 рр., О. Я. Кониський показав, на якому бюрократично-канцелярському ґрунті побудовано і здійснюється в Києві господарське управління. Канцеляризм, бюрократизм і відсутність господарської звітності й контролю зумовлюють збиткові розходи міських фінансів і майна. Небезпечною ознакою в думі він називає сумісництво посад міського голови і голови управи, адже це два протилежні типи діяльності. Таке головування у двох різних колегіях – законодавчій і контрольній (думі) та у виконавчій та підконтрольній (управі) він розцінював як аномалію, оскільки одна колегія контролює іншу. Ще негативнішим видом сумісництва О. Я. Кониський вважав поєднання міським головою і членами управи інших оплачуваних посад [1, с. 11–12]. Ці ідеї не тільки не втратили актуальності в сучасних умовах, а й набувають нового звучання у процесах становлення інституту служби в органах місцевого самоврядування та реформування організації міської влади у місті Києві.

Аналізуючи позиції та узагальнюючи висновки, зроблені представниками громадської концепції

місцевого самоврядування, можна зазначити, що в умовах реформування місцевого самоврядування та публічного адміністрування в цілому в Україні особливої актуальності набуває необхідність запровадження європейських принципів місцевого самоврядування та ефективного використання потенціалу самоорганізації населення в процесі вирішення питань місцевого значення. Визнання на конституційному рівні права територіальної громади на місцеве самоврядування створило умови становлення принципово нового суб'єкта владних повноважень, але не стало чинником формування дієздатної територіальної громади.

Як свідчать сучасні дослідження, недостатній рівень участі населення в прийнятті управлінських

рішень потребує розробки та обґрунтування заходів щодо підвищення ролі територіальної громади, що є необхідною передумовою удосконалення системи місцевого самоврядування. Подальший розвиток інституту територіальної громади пов'язаний також з реалізацією комплексного механізму організаційного забезпечення та вдосконаленням правового регулювання її функціонування [11, с. 1].

У зв'язку з необхідністю активізації діяльності територіальної громади, особливого значення набувають теоретичні та практичні питання формування та розвитку інституту служби в органах місцевого самоврядування, а також вироблення рекомендацій з питань удосконалення організаційно-правових засад її організації та функціонування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Александров О. В. Правові погляди Олександра Кониського : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / О. В. Александров. – К., 2009. – 20 с.
2. Батанов О. В. Громадівське муніципальне праворозуміння як чинник формування сучасного муніципального права в Україні / О. В. Батанов // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності : Збірник наукових праць. – 2012. – № 1. – С. 40–46.
3. Батанов О. В. Муніципальне право України : підручник / О. В. Батанов ; [відпов. ред. М. О. Баймуратов]. – Х. : «Одіссей», 2008. – 528 с.
4. Гураль П. Ф. Територіальна громада в Україні: історико-правове дослідження : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / П. Ф. Гураль. – Львів, 2009. – 40 с.
5. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні : навч.-метод. посіб. / С. Д. Дубенко. – К. : Ін Юре, 1999. – 244 с.
6. Левин С. А. Местное самоуправление в федеративных государствах Европы: сравнительно-правовое исследование : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / С. А. Левин. – М., 2007. – 26 с.
7. Лисенко І. М. Розвиток територіальних громад як умова формування громадянського суспільства в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути і процеси» / І. М. Лисенко. – Сімферополь, 2011. – 20 с.
8. Лиска О. Г. Територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 «Міське самоврядування» / О. Г. Лиска. – Х., 2009. – 20 с.
9. Любченко П. М. Міське самоврядування в системі інститутів громадського суспільства: конституційно-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / П. М. Любченко. – Х., 2008. – 40 с.
10. Подлигайлов П. Н. Местное управление в России / П. Н. Подлигайлов. – СПб. : Типография М. А. Хана, 1884. – 200 с.
11. Шумляева І. Д. Становлення та розвиток територіальної громади в Україні: організаційно-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 «Міське самоврядування» / І. Д. Шумляева. – Дніпропетровськ, 2010. – 20 с.