



УДК 342.98

<https://doi.org/10.32703/2663-6352/2024-2-16-16-25>

<https://orcid.org/0000-0003-3423-8896>

Росіхін Василь Васильович, доктор юридичних наук, професор, дійсний член – академік Європейської академії природничих наук, Заслужений працівник освіти України, проректор з інноваційно-корпоративної роботи та адміністрування Харківського національного університету радіоелектроніки



<https://orcid.org/0000-0001-8319-3917>

Омаров Анвер Мурад огли, кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри філософії Харківського національного університету радіоелектроніки



<https://orcid.org/0000-0001-8436-049X>

Росіхіна Галина Володимирівна, докторка юридичних наук, професорка, дійсна членкиня – академік Європейської академії природничих наук, професорка кафедри державно-правових дисциплін Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна



<https://orcid.org/0000-0002-9348-4547>

Панченко Вікторія Валеріївна, кандидатка юридичних наук, доцентка, доцентка кафедри цивільного судочинства, арбітражу та міжнародного приватного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ МІСЦЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ У СИСТЕМІ ПІБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

Анотація. Наукова стаття присвячена дослідженню та комплексному аналізу підходів до визначення місця муніципального управління у системі публічної служби.

Аргументовано констатовано, що на сучасному етапі, в умовах науково-технічного піднесення та розвитку, поживлення міжнародного співробітництва та міждержавної інтеграції, публічна служба відіграє все більшу роль у забезпеченні здійснення публічно-владних функцій на виконання загально-соціальних цілей та завдань через публічне управління на різних організаційно-правових рівнях. Спостерігається тенденція, зокрема у сфері організації місцевих громад (органів), на відокремлення політичного цілепокладання, яке здійснюється місцевими та державними політичними діячами, і адміністративного його виконання, яке здійснюється публічними службовцями. А отже, саме публічна служба у її складових елементах: служба в органах державної влади і місцевого самоврядування постає універсальним засобом забезпечення здійснення завдань та функцій публічно-державної влади.

Зроблено висновок про те, що одним із найважливіших засобів забезпечення реалізації функцій демократичної правової держави є ефективна організація та функціонування системи публічної служби. Маючи своїм покликанням реалізацію владних публічно-самоврядних функцій і, насамперед, здійснення управлінської діяльності, служба в органах місцевого самоврядування характеризується низкою ознак, які відбивають її сутність: вона засновується та функціонує у сфері публічної влади, має публічно-правовий характер; має специфічні завдання, пов'язані із забезпеченням повноважень місцевого самоврядування; існує певний зв'язок між державною та муніципальною службою – стаж роботи на муніципальних посадах зараховується до стажу роботи на державних посадах і навпаки, а отже, цілком доцільно акцентувати увагу на тому, що служба в органах місцевого самоврядування має розглядатись як постійна, здійснювана на професійних засадах діяльність осіб, які обіймають певні посади в органах місцевого самоврядування, їх апараті з метою забезпечення й реалізації їх функцій та завдань, а також отримують заробітну плату за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, що дає підстави стверджувати про те, що муніципальна служба є невід'ємним структурним елементом публічної служби.

Ключові слова: державна служба, публічна служба, етапи публічної служби, публічна форма влади, адміністративний механізм, державотворення.

Annotation. The scientific article is devoted to research and comprehensive analysis of approaches to determining the places of municipal administration in the public service system.

Arguably stated that at the current stage, in the conditions of scientific and technical progress and development, revitalization of international cooperation and interstate integration, the public service is gaining an ever-increasing role in ensuring the implementation of public-authority functions for the fulfillment of general social goals and tasks through public administration at various levels organizational and

legal levels. There is a tendency, in particular in the field of organization of local communities (bodies), to separate political goal-setting, which is developed by local and state politicians, and its administrative implementation, which is created by public services. And therefore, it is public service in its constituent elements: service in state and local self-government bodies becomes a universal means of ensuring the performance of tasks and functions of public-state power.

It was concluded that one of the main means of ensuring the implementation of the functions of the organization of a democratic legal state is the effective and functioning functioning of the public service system. Having as its challenge the implementation of powerful public-self-governing functions and, first of all, the implementation of management activities, service in local self-government bodies is characterized by a low feature that reflects its essence: it is founded and functions in the sphere of public power, has a public-legal character; has special tasks related to ensuring the powers of local self-government; there is a certain connection between state and municipal service – the stage of working in municipal positions is counted against the length of service in public positions and vice versa, and therefore, it is expedient to quickly emphasize that service in local self-government bodies should be considered as permanent, relevant in professional principles of activity of persons who hold certain positions in local self-government bodies, their apparatus for planning support and implementation of their functions and tasks, as well as withholding wages from the funds of the relevant local budget, which gives grounds for asserting that the communal service is an integral a capacious structural element of public service.

Keywords: *public service, public service, stages of public service, public form of power, administrative mechanism, state formation.*

Постановка проблеми. На сучасному етапі, в умовах науково-технічного піднесення та розвитку, пожвавлення міжнародного співробітництва та міждержавної інтеграції, публічна служба відіграє все більшу роль у забезпеченні здійснення публічно-владних функцій на виконання загально-соціальних цілей та завдань через публічне управління на різних організаційно-правових рівнях. Спостерігається тенденція, зокрема у сфері організації місцевих громад (органів), на відокремлення політичного цілепокладання, яке здійснюється місцевими та державними політичними діячами, та адміністративного його виконання, яке здійснюється публічними службовцями. А отже, саме публічна служба у її складових елементах: служба в органах державної влади і місцевого самоврядування постає універсальним засобом забезпечення здійснення завдань та функцій публічно-державної влади, що вимагає структурного аналізу та доктринального дослідження.

Стан дослідження. В цілому, проблематика публічної служби були предметом численних досліджень таких науковців як В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, О. С. Петренко, В. П. Тимошук, А. М. Школик, Н. В. Янюк, натомість, на доктринальному рівні єдиного та уніфікованого визначення поняття «публічної служби» на сьогодні немає.

Внаслідок чого, **метою** даної статі є дослідження та комплексний аналіз підходів до визначення місця муніципального управління у системі публічної служби.

Виклад основного матеріалу. Загальновідомо, що проголошення прав і свобод людини поклало основу для формування якісно-нового виду діяльності охоплюваного публічною службою – місцевого самоврядування. Розглядаючи природу та сутнісні ознаки служби в органах місцевого самоврядування, необхідно визначити, яке місце займає інститут місцевого самоврядування у сучасному демократичному суспільстві та яким чином здійснюється його взаємодія із інститутами державної влади [1, с. 17].

Самоуправління – це нова форма організації діяльності адміністрації, яка полягає у вільному участі народу в завідуванні справами, довіреними місцевим адміністративним органом, а отже, це звичайнісінька участь народу у діяльності місцевої адміністрації [2, с. 520]. Водночас, А. М. Васильчиков розвивав представлену тезу та стверджував, що самоврядування означає участь народу в місцевому внутрішньому управлінні своєї батьківщини де, така участь допускається у всіх державних організаціях і при самих централізованих формах правління. Місцевим жителям надається все-таки досить великий і багатоскладовий комплекс можливостей, переважно у тих сферах відносин, які могли б обтяжити центральну адміністрацію надмірними витратами і турботами щодо управління. В той же час, повне розуміння сутнісного наповнення поняття «місцеве самоврядування» у тих народів, де воно дійсно існує, склалося з трьох простих і безпосередніх дій: розкладки податей, витрачання земських зборів, діяльність щодо місцевих судів, тому під самоврядуванням потрібно розуміти такий порядок управління, при якому місцеві справи і посади на місцевому рівні заміщаються місцевими жителями – земськими обивателями [3, с. 82].

Інші дослідники визначали самоврядування як громаду, що представляє собою союз місцевих жителів на благо загальних інтересів. Під визначенням поняття самоврядування науковцями досліджуваного періоду пропонувалося розуміти й політику направлену на самостійне здійснення соціальними групами завдань внутрішнього державного управління в межах об'єктивного права, де гарантією самостійності є створення керівного центру виборним шляхом і автономність діяльності органів самоврядування (Євтихiev О. С.); як форму здійснення державних функцій за допомогою незалежних в тій чи іншій мірі осіб та установ (Б. Е. Нольде); як перенесення ідей представництва і відповідальності на місцеве управління (Б. М. Чичерін) [4, с. 52].

Таким чином, визначаючи місцеве самоврядування в якості структурного елементу державного управління, переважна більшість вчених доводили, що таке управління здійснюється місцевими жителями. Цікаво, що закордонні дослідники вказували, що місцеве самоврядування – це спосіб здійснення місцевими жителями або їх обраними представниками тих обов'язків і повноважень, які їм надані законодавчою владою або які належать їм за загальним правом.

Аналізуючи представлені теоретичні концепції та підходи, можна зробити висновок, що правильність визначення поняття місцевого самоврядування тісно пов'язане з його політико-правовою природою, але в процесі багатовікового становлення цього інституту наукова думка створила ряд суперечливих теорій. Внаслідок чого, сутнісне наповнення місцевого самоврядування у великій мірі залежить від прихильності тієї чи іншої теорії його становлення.

Проблема самоврядування як проблема теорії держави і права виникла в європейській правовій думці в першій третині XIX ст. в зв'язку з обговоренням питання про межі регулюючого впливу державної влади. Дана проблема розглядалася поряд з питаннями державного суверенітету, поділу влади, відповідальністю міністерств як теоретична протиположна ідеям та практиці функціонування поліцейської абсолютистської держави [5, с. 3].

На початку XIX століття, коли громадськими справами і майном завідували казенні, державні чиновники, виникає теорія вільної громади. Оскільки ця система привела общинне господарство до повного занепаду, постала необхідність у науковому обґрунтуванні необхідності обмеження втручання бюрократичного центру в общинну систему господарювання. Це завдання і була покликана вирішити теорія вільної громади, основні засади якої німецькі вчені запозичили з французького та бельгійського права. В особі комунальних органів, відповідно до наведеної теорії, створюється як би «держава в державі» [6, с. 179]. Теорія вільної громади справила певний вплив на розвиток законодавства першої половини XIX століття знайшовши своє відображення і в положеннях бельгійської конституції 1831 року про особливості общинної влади, а також в розробленій Франкфуртськими Національними зборами Конституції 1849 року, яка містила статті про особливі правомочності громад і хоча дана конституція так і не набула юридичного значення, вона має певну цінність у історичному значенні.

В той же час, інша – господарська теорія, виникла після занепаду теорії вільної громади та акцентувала увагу не стільки на визнанні самоврядної громади як відмінним від держави суб'єктом права, скільки на змісті комунальної діяльності. Відповідно до цієї теорії, самоврядування є завідуванням справами не державного управління, а власними справами громади. Ці справи і завдання – виключно господарські і, з точки зору держави, нібито їй байдужі. При цьому одні автори прагнули ототожнити самоврядні одиниці з приватними спілками та корпораціями, вченими і благодійними товариствами і навіть з промисловими компаніями, а інші відносили общинну діяльність до публічно-правових, але не до державних справ [7, с. 237-238]. Таким чином, виправдовувалася повна самостійність комуни і руйнувався принцип урядового нагляду над місцевим самоврядуванням. Ця теорія отримала набагато більшого поширення, ніж перша, але й вона явно не відповідала тому місцевому самоврядуванню, яке реально і конкретно здійснювалося у досліджуваній період в суспільно-державному житті.

Окрім того, серед окремих управлінців та науковців формується та набуває поширення так звана «політична» теорія самоврядування, сутність якої полягала в протиставленні земщини (тобто общинного або комунального, і зокрема, муніципального порядку) опричинні (тобто урядово-бюрократичному порядку управління). Відповідно до такої концепції, самоврядування є насамперед самостійністю громадян, які не виявили бажання бути на урядовій службі, але вільні у своєму волевиявленні. Місцеве населення і громадськість сприймалися як ціле поняття та солідарне, а також як «народ, що протистоїть уряду». Фактично, дана теорія витікала з багаторічної нерівної боротьби між бюрократією і земством; соціальна ж дійсність в ній приносилася в жертву тимчасовим особливостям відповідного історичного моменту. Практика ж засвідчила, що органи самоврядування здійснювали функції, які носять не тільки приватний, але й публічно-правовий характер, властивий органам публічної влади (прийняття загальнообов'язкових рішень, збір податків і ін.), внаслідок чого, виявилось, що не можна забезпечити та здійснити точне розмежування між справами общини та справами держави, направлених місцевій владі до виконання. Предмет відання, який належав до органам місцевого самоврядування, не був уособленим виключно громадськими справами та протиставлявся державним питанням, які за своїм змістом (благоустрій, місцеві податки, завідування освітою, культурою, охороною здоров'я тощо) не відрізнялися від місцевих завдань державного управління, адже становили інтерес не тільки з точки зору місцевого населення, а й держави.

Великого поширення набула юридична теорія, або теорія «самоврядних одиниць як юридичних осіб», розробниками якої були Г. Єллінек, О. Лабанд, Є. Мейер за якої вважалося, що органи самоврядування виконують функції державного управління, але є органами не держави як особливої юридичної особи, а міських чи неміських громад, провінцій, територіальних та інших спілок. Всі самоврядні одиниці – суб'єкти наданих їм в повне володіння управлінських прав, а виходячи з того, що держава визнає недоторканність прав, які належать будь-якій особі, то вона й зобов'язана всіляко поважати і права громад. Завідування справами громади повинно бути надано органам самої громади, а не органам держави тому логічним постає необхідність виборних комунальних органів в протилежність органам, які призначаються від уряду. У цій теорії, що має строго логічний характер з точки зору професійної юридичної казуїстики, зовсім відсутній соціальний аспект [8, с. 33].

Зіставлення вищевикладених теоретичних концепцій показує, що вони в тій чи іншій мірі і в різних тлумаченнях протиставляли початок комунальних начал на протигагу державних. Згідно ж державної теорії (вперше була сформульована Л. Штейном і Р. Гнейстом), місцеве самоврядування є складовою частиною державного механізму управління. При цьому самоврядування зводиться до покладення на місцеве суспільство або, точніше, на виборні його органи здійснення завдань державного управління. З цієї точки зору будь-яке управління публічного характеру є державною справою, а, отже, і той, хто несе

обов'язки по місцевому управлінню, виконує завдання держави. Внаслідок чого не відокремлення місцевої громади від держави, а, навпаки, приєднання суспільства до служби державним інтересам і цілям становить головний сенс місцевого самоврядування.

Теорія дуалізму муніципального управління базується на тому, що органи місцевого самоврядування, здійснюючи відповідні управлінські функції, виходять за межі місцевих інтересів і повинні діяти як інструмент державної адміністрації [9, с. 67-68]. Вони є незалежними від держави лише в суто господарських справах, а у сфері політичній, владній розглядаються як органи держави, що виконують її функції і повноваження. Вважаємо за доцільне погодитись із тими науковцями, які підкреслюють, що забезпечити чіткий розподіл між місцевим самоврядуванням та державним управлінням – неможливо [10].

Згідно третьої статі Європейської хартії місцевого самоврядування місцеве самоврядування – це право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення [11, с. 86]. Таким чином, органи місцевого самоврядування покликані здійснювати більшу частину державних управлінських функцій, а місцеве самоврядування є продовженням державного управління.

Державна теорія самоврядування виявилася найближчою до реального життя. За наявності держави в суспільстві, місцеве самоврядування стає залежним від держави. Цей висновок підтверджено життям. Приймає держава реальний закон про місцеве самоврядування, воно є, не приймає – самоврядування бути не може. Особливо це властиво для сучасного періоду в нових незалежних державах, коли люди звикли до організуючої ролі держави, до команди «згори» [12].

Досить структурованими та фундаментальними є постулати представлені Г. В. Атаманчуком, який визнаючи взаємозв'язок між місцевим самоврядуванням та державним управлінням вказував, що: місцеве самоврядування є явищем демократії, формою народовладдя і його необхідно розвивати в системі демократії та з позицій забезпечення належності влади народові, поєднуючи в собі інтереси держави та суспільства, а також відноситься до управлінських явищ, покликаних цілеспрямовувати, організовувати та регулювати громадську життєдіяльність. Відзначаючи ці моменти, Г. В. Атаманчук робить висновок, що в організаційній структурі державного управління місцеве самоврядування виступає у вигляді особливої підсистеми зі своїми об'єктами управління, компетенцією, процедурами і формами організації, матеріально-фінансовим забезпеченням, технологією діяльності персоналу та іншими елементами [13, с. 133].

Натомість, окремі дослідники обґрунтовують тезу про те, що служба в органах місцевого самоврядування має ґрунтуватися на тих же основних принципах, підходах, нормативах, що й державна служба, і може являти собою

тільки окремий вид, рівень чи спеціалізацію державної служби. Не заперечуючи зв'язку служби в органах місцевого самоврядування і державної служби та їхньої певної схожості, погодитися з такою позицією не можна. Адже органи місцевого самоврядування реалізують не державну владу, а владу публічно-самовряду, тобто інший рівень публічної влади, джерелом якої також є народ, і держава тільки закріплює межі її здійснення. Європейською хартією місцевого самоврядування зафіксовано положення про необхідність надання органам місцевого самоврядування можливості, не порушуючи загальних законодавчих положень, самостійно визначати власні внутрішні адміністративні структури з метою відповідності місцевим потребам та забезпечення ефективного управління [14, с. 88].

Виокремлюючи сутність визначення поняття служби в органах місцевого самоврядування, варто згадати про його нормативне визначення у діючому законодавстві як професійну, здійснювану на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеve самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом [15].

Одним із найважливіших засобів забезпечення реалізації функцій демократичної правової держави є ефективна організація та функціонування системи публічної служби. Маючи своїм покликанням реалізацію владних публічно-самоврядних функцій і, насамперед, здійснення управлінської діяльності, служба в органах місцевого самоврядування характеризується низкою ознак, які відбивають її сутність, наприклад Є. С. Шугріна наводила три ознаки муніципальної служби: вона засновується та функціонує у сфері публічної влади, має публічно-правовий характер; має специфічні завдання, пов'язані із забезпеченням повноважень місцевого самоврядування; існує певний зв'язок між державною та муніципальною службою – стаж роботи на муніципальних посадах зараховується до стажу роботи на державних посадах і навпаки [16, с. 197]. Разом із тим, у сучасній вітчизняній науці державного управління та адміністративного права дослідження цього питання до цих пір носило доволі обмежений характер з огляду на те, що до цих пір остаточно не відбулася інституціоналізація такого виду публічної служби, як служба в органах місцевого самоврядування. Внаслідок чого, цілком доцільно акцентувати увагу на тому, що служба в органах місцевого самоврядування має розглядатись як постійна, здійснювана на професійних засадах діяльність осіб, які обіймають певні посади в органах місцевого самоврядування, їх апараті з метою забезпечення й реалізації їх функцій та завдань, а також отримують заробітну плату за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету.

Беручи до уваги, конституційні норми закріплені в основному законодавчому акті, постає очевидним, що державна влада здійснюється шляхом її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, що відображає той факт, що публічна служба як соціально-правова інституція, покликана забезпечувати, з

одного боку, практичну реалізацію завдань державних і муніципальних органів влади, з другого, захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб в їх відносинах з державою. Від її професійності й компетентності, авторитетності й стабільності, забезпеченості й захищеності залежить функціонування як держави, так і громадянського суспільства.

Висновки. Таким чином, можна зробити висновок, що одним із найважливіших засобів забезпечення реалізації функцій демократичної правової держави є ефективна організація та функціонування системи публічної служби. Маючи своїм покликанням реалізацію владних публічно-самоврядних функцій і, насамперед, здійснення управлінської діяльності, служба в органах місцевого самоврядування характеризується низкою ознак, які відбивають її сутність: вона засновується та функціонує у сфері публічної влади, має публічно-правовий характер; має специфічні завдання, пов'язані із забезпеченням повноважень місцевого самоврядування; існує певний зв'язок між державною та муніципальною службою – стаж роботи на муніципальних посадах зараховується до стажу роботи на державних посадах і навпаки, а отже, цілком доцільно акцентувати увагу на тому, що служба в органах місцевого самоврядування має розглядатись як постійна, здійснювана на професійних засадах діяльність осіб, які обіймають певні посади в органах місцевого самоврядування, їх апараті з метою забезпечення й реалізації їх функцій та завдань, а також отримують заробітну плату за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, що дає підстави стверджувати про те, що муніципальна служба є невід'ємним структурним елементом публічної служби.

ЛІТЕРАТУРА

1. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. Мюнхен : Українська Вільна Академія Наук в Німеччині, 1963. 160 с.
2. Савченко С. В. Співвідношення приватних і публічних інтересів: досвід України. Форум права. 2013. № 3. С. 520–528.
3. Васильєва Н. В., Васильєва О. І. Формування системи понять щодо професіоналізації публічної служби в Україні. Інвестиції: практика та досвід. 2018. №11. С. 82–86.
4. Черноног Є. С. Державна служба : історія, теорія і практика : навч. посіб. Київ : Знання, 2008. 458 с.
5. Ващенко К. Публічна служба в модерній державі: Матеріали науково-практичної конференції, присвяченої 100-річчю державної служби України, Київ, 13 червня 2018 року. Київ : ІПК ДСЗУ, 2018. 270 с.
6. Галуцько В. В. Публічний інтерес в адміністративному праві. Форум права. 2010. № 4. С. 178–182.
7. Біла Л. Р. Організація державної служби в Україні : навч.-метод. посіб. Одеса : Юрид. літ., 2000. 712 с.
8. Данило С. М. Правове регулювання місцевого самоврядування на українських землях у складі Російської імперії: історико-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2021. 244 с.

9. Погорілко В. Ф., Фрицький О. Ф., Баймуратов М. О. Муніципальне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2001. 352 с.
10. Россіхін В. В., Россіхіна Г. В., Хабарова Т. В., Надобко С. В. Адміністративно-правові засади становлення публічної служби в Україні: ретроспективний аналіз. Київський часопис права, 2024. №1, С. 17-22. <https://doi.org/10.32782/klj/2024.1.2>.
11. Омелянович О. Т. Публічна служба в Україні: поняття та зміст. Часопис Київського університету права. 2016. № 2. С. 397–402.
12. Божко Д.В., Россіхін В. В., Россіхіна Г. В., Надобко С. В. Етимологічні виміри становлення інституту публічної служби в Україні: історіографічний аналіз.. Актуальні проблеми держави і права. 2024. №1. <https://doi.org/10.32782/apdp.v101.2024.4.1.2>.
13. Аркуша О. Г., Бородін Є. І., Віднянський С. В. Нариси історії державної служби в Україні. Київ : Ніка-центр, 2008. 536 с.
14. Орзіх М. Ф., Баймуратов М. О. Міжнародні стандарти місцевого самоврядування : навч. посіб. Одеса : АО БАХВА, 1996. 128 с.
15. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. 17 серпн. № 33. Ст. 175.
16. Шабанов Р. І. Щодо принципу соціальної відповідальності держави за формування та реалізацію політики сприяння зайнятості населення. Порівняльно-аналітичне право. 2013. № 4. С. 150–152.