

- Конституції України): Рішення Конституційного суду України № 1-в/2005 від 7 вересня 2005 р. // Офіційний вісник України. — 2005. — № 38. — Ст. 2377.
6. Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в м. Ірпіні, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області: Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2352-III // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 29. — Ст. 138.
  7. Програма державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні: Затверджено Указом Президента України від 30 серпня 2001 р. № 749/2001 // Бюлетень законодавства і юридичної практики України: Місцеве самоврядування в Україні. — К., 2002. — № 10. — С. 88–94.
  8. Цюкур О. «Запорізький прорив» — паше майбутнє // Голос України. — 2008. — 15 січ.
  9. Ющенко В. Україні потрібна Конституція національного рівня // Дзеркало тижня. — 2008. — 23–29 лют. — С. 3.

УДК 342.553:35.08

*К. М. Москальчук*

### **ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Після проголошення незалежності України і прийняття чинної Конституції України відбулися і продовжують відбуватися радикальні процеси демократизації суспільства і держави. Складовою частиною цих процесів є визнання і гарантування місцевого самоврядування в Україні.

Особлива увага сьогодні приділяється становленню та формуванню служби в органах місцевого самоврядування як одному з наймолодших інститутів конституційного права.

Служба в органах місцевого самоврядування — це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом [1, 175].

У контексті досліджуваної проблематики спеціальної уваги потребує питання теоретико-правових основ принципів служби в органах місцевого самоврядування, що зумовлено специфікою правового регулювання суспільних відносин у сфері цієї служби.

Термін «принципи» означає основні, найзагальніші, вихідні положення, правила, що визначають природу і соціальну сутність явища, його спрямованість і найсуттєвіші властивості [2, 29].

Принципи служби в органах місцевого самоврядування можна визначити як основоположні ідеї, які характеризують зміст муніципальної служби, її сутність і призначення в суспільстві.

Вони є синтезуючими засадами, об'єднуючими зв'язками, ідеологічною основою виникнення, становлення і функціонування багатьох соціально-правових явищ у сфері місцевого самоврядування. Основне призначення цих принципів

полягає в тому, що вони здійснюють універсальне і узагальнене закріплення основ служби в органах місцевого самоврядування.

У статті 4 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 р. встановлені такі основні принципи [1, 176]:

- служіння територіальній громаді;
- поєднання місцевих і державних інтересів;
- верховенства права, демократизму і законності;
- гуманізму і соціальної справедливості;
- пріоритету прав та свобод людини і громадянина;
- рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки;
- професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі;
- підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків;
- дотримання прав місцевого самоврядування;
- правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування;
- захисту інтересів відповідної територіальної громади;
- фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету;
- самостійності кадрової політики в територіальній громаді.

*Принцип служіння територіальній громаді.* Посадові особи місцевого самоврядування повинні спрямовувати свою діяльність на користь територіальної громади, вона повинна відповідати її інтересам і задовольняти передусім потреби цієї територіальної громади та її членів. Даний принцип знайшов своє втілення в тексті присяги, яку складають громадяни України, котрі вперше приймаються (обираються) на муніципальну службу.

*Принцип поєднання місцевих і державних інтересів.* Служба в органах місцевого самоврядування повинна узгоджуватися з діяльністю центральних органів і в багатьох аспектах підпорядковуватися їм. Ще Б. О. Чичерін указував: «Місцеві інтереси перебувають в тісному зв'язку із загальними. Община не є відірваною частиною від держави» [3, 759].

Державні інтереси повинні бути стрижнем політико-ідеологічної доктрини українського державотворення. Держава має створювати умови для розвитку тих ідей і процесів, що її власне підтримують. Посадові особи місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення повинні враховувати як місцеві, так і загальнодержавні інтереси. Цей принцип слугує розвитку процесів консолідації суспільства, становленню атмосфери паритетних відносин між органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Інтереси відповідної територіальної громади чи інтереси окремої адміністративно-територіальної одиниці не повинні суперечити, протиставлятися інтересам держави.

*Принцип верховенства права* в Україні визнається відповідно до ст. 8 Конституції України. Його слід розуміти як панування права у діяльності посадо-

вих осіб місцевого самоврядування. Це означає підпорядкованість служби в органах місцевого самоврядування правам людини, визнання пріоритету права в діяльності посадових осіб місцевого самоврядування перед іншими соціальними нормами (моралі, звичаїв).

*Принцип демократизму* служби в органах місцевого самоврядування знайшов своє закріплення у ст. 1 Конституції України, де зазначено, що Україна є демократичною державою. Демократизм служби в органах місцевого самоврядування означає, що вся влада належить народові, який у сфері місцевого самоврядування може здійснювати її у формі служби в органах місцевого самоврядування. Реальний демократизм — це не тільки формальна рівність правових можливостей на службу в органах місцевого самоврядування, а й насамперед їх всебічне забезпечення.

*Принцип законності* означає, що всі посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, оскільки їх функції та повноваження підпорядковані служінню особі та територіальній громаді.

*Принцип гуманізму і соціальної справедливості.* Сутність гуманізму становлять такі соціальні цінності, як свобода, рівність, справедливість. Саме такі цінності повинна опосередковувати служба в органах місцевого самоврядування. Соціальна справедливість служби в органах місцевого самоврядування проявляється в тому, що Україна проголошена соціальною державою, в якій людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю.

*Принцип пріоритету прав та свобод людини і громадянина* юридично пов'язує і позитивно обмежує дії посадових осіб місцевого самоврядування. Виходячи із змісту ст. 3 Конституції України, можна стверджувати, що зміст і спрямованість служби в органах місцевого самоврядування визначаються правами і свободами людини та їх гарантіями. Посадові особи місцевого самоврядування відповідають перед членами територіальної громади, жителями певних адміністративно-територіальних одиниць за свою діяльність, а головний їх обов'язок — додержання прав і свобод людини та громадянина.

*Принцип рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування* з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки знайшов своє конституційне закріплення в ст. 38 Конституції України, де зазначено, що громадяни користуються рівним правом доступу до служби в органах місцевого самоврядування. На цю службу може бути прийнятий кожний громадянин України, який має певні знання, компетентний у відповідній галузі чи сфері муніципального управління. Будь-які прями чи непрямі пільги або обмеження щодо служби в органах місцевого самоврядування залежно від походження, майнового стану, расової та національної належності, статі, освіти, мови, ставлення до релігії, політичних переконань, роду і характеру занять, які не передбачені законом, заборонені.

Правом на службу в органах місцевого самоврядування наділені тільки громадяни України. Право на службу в органах місцевого самоврядування

обмежується щодо осіб, визнаних судом недієздатними, та осіб, яким зайняття відповідних посад в органах місцевого самоврядування тимчасово заборонено вироком суду.

Принцип професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі.

Професіоналізм означає фахове (професійне) виконання посадовими особами місцевого самоврядування своїх посадових обов'язків на постійній основі, за що вони регулярно отримують винагороду.

Компетенція — сукупність встановлених в офіційній — юридичній чи неюридичній — формі прав і обов'язків, тобто повноважень будь-якого органу або посадової особи, які визначають можливості цього органу або посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організувати та контролювати їх виконання, вживати у необхідних випадках заходів відповідальності тощо.

Компетенція органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб встановлюється правовими актами й її реалізація забезпечується засобами примусу. Основною формою реалізації органами місцевого самоврядування своєї компетенції є видання ними правових актів, а посадовими особами — здійснення організаційно-розпорядчих дій щодо підлеглих їм суб'єктів.

Професіоналізм і компетентність — головні критерії при оцінюванні посадових осіб місцевого самоврядування. Керуючись цим критерієм, віддають перевагу при підборі кандидата на вакантну посаду в органах місцевого самоврядування. Перевага має надаватися найбільш гідному претенденту на цю посаду, який має кращу фахову підготовку, більший стаж роботи у цій сфері та проявив свої організаторські здібності. Такі риси, як ініціативність, чесність, відданість справі, також є тими критеріями, які необхідно враховувати не тільки під час добору службовців, але й для подальшого проходження служби в органах місцевого самоврядування.

*Принцип підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків* закріплений у законодавстві, що дає можливість зміцнити дисципліну, сформувати почуття особистої відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування за виконання наданих їм повноважень. Цей принцип вимагає вияву самостійності кожним службовцем та особистої відповідальності за прийняті рішення, підготовлені службові документи, а також за ті наслідки, які можуть викликати впровадження цих рішень у практику.

Підконтрольність та підзвітність посадових осіб місцевого самоврядування необхідно розуміти як певний стан службових відносин між посадовими особами органів влади, відповідно до якого одна посадова особа має право перевіряти службову діяльність іншої.

Органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними і фізичними особам. Підстави, види і порядок відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування визначаються Конституцією України,

іншими законами, що регулюють питання служби в органах місцевого самоврядування.

Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами передбачено у ст. 75 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4, 134], де вказано, що органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами. Вони періодично, але не менш як два рази на рік, інформують населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, звітують перед територіальними громадами про свою діяльність.

*Принцип дотримання прав місцевого самоврядування.* Тільки при такій організації служби в органах місцевого самоврядування, за якої посадові особи місцевого самоврядування діятимуть лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, можна досягнути найповнішого дотримання та непорушності прав місцевого самоврядування.

*Принцип правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування* означає, що посадові особи місцевого самоврядування мають право на правовий і соціальний захист, що знайшло своє закріплення у ст. 9 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування». Правовий захист посадових осіб місцевого самоврядування забезпечується розгалуженою системою державних органів, включаючи і суд, в які вправі звертатися посадові особи місцевого самоврядування за захистом своїх порушених прав.

У Конституції (ст. 1) [5, 141] проголошено, що Україна є соціальною державою. Це означає, що соціальні права посадових осіб місцевого самоврядування входять у систему найвищих цінностей в нашій державі і вона зобов'язана захищати ці права і створювати адекватну систему соціального захисту посадових осіб місцевого самоврядування. Громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням [6, 25].

*Принцип захисту інтересів відповідної територіальної громади.* Територіальна громада, відповідно до ч. 1 ст. 149 Основного Закону та ч. 1 ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», є основним носієм функцій і повноважень місцевого самоврядування. Сільські, селищні, міські ради, як це логічно випливає зі змісту ч. 3 ст. 140 Конституції України, а також ч. 1 ст. 10 Закону, є органами місцевого самоврядування, які представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції та повноваження місцевого самоврядування. Тому втілення принципу захисту інтересів відповідної територіальної громади можна розглядати з двох позицій: судового та позасудового захисту.

*Принцип фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету* означає, що кошти на фінансування на-

лежного здійснення посадовими особами служби в органах місцевого самоврядування слід передбачати в місцевих бюджетах, що відрізняє її від державної служби, кошти на яку передбачені в Державному бюджеті. Разом з тим цей принцип не виключає можливості виділяти певні кошти з Державного бюджету для потреб служби в органах місцевого самоврядування.

Про ресурси для виконання органами місцевого самоврядування їх завдань йдеться в Європейській хартії місцевого самоврядування [7, ст. 6 ч. 2].

*Принцип самостійності кадрової політики в територіальній громаді* означає, що територіальна громада, органи та посадові особи місцевого самоврядування повинні мати виключні повноваження щодо вирішення кадрових питань, і ці повноваження не можуть бути обмежені іншими органами влади чи посадовими особами. Метою кадрової політики в територіальній громаді є формування професійного корпусу посадових осіб місцевого самоврядування, здатних ефективно реалізовувати завдання та функції місцевого самоврядування в межах чинного законодавства.

У контексті досліджуваної проблеми спеціальної уваги потребує питання теоретико-правових основ принципів служби в органах місцевого самоврядування, що зумовлено специфікою правового регулювання суспільних відносин у сфері цієї служби.

Як зазначає А. Колодій [2, 29], «теорія принципів права перебуває сьогодні у стадії становлення й пошуку, формується як складний синтез опосередкування та осмислення багатьох проблем, пов'язаних з політичними, економічними, духовними та іншими процесами, і відбиває рух суспільства і держави до громадянського суспільства і правової держави».

#### *Література*

1. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 р. № 2493-III // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 33. — С. 175-176.
2. Колодій А. М. Принципи права України: Монографія. — К., 1998.
3. Чичерин Б. О. О народном представительстве. — М., 1889.
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97 // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — С. 134.
5. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 1.
6. Лазор О. Служба в органах місцевого самоврядування: Наук.-практ. комент. — К., 2007.
7. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р.