

УДК 342.922:352.07

**І. М. Коросташова**, кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри кримінально-правових  
дисциплін Університету митної справи та фінансів

**“МУНІЦИПАЛЬНА ВЛАДА” ТА “МУНІЦИПАЛЬНА СЛУЖБА”  
В КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ:  
РОЛЬ, ПРИЗНАЧЕННЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ**

*Присвячено характеристиці муніципальної влади та муніципальної служби в контексті проведення децентралізації державного управління, визначено їх роль і призначення. Особливу увагу приділено дослідженню вищезазначених правових категорій як різновидів публічної влади та публічної служби. Визначено основні відмінності муніципальної та державної служби.*

*Ключові слова: децентралізація державного управління; публічна влада; публічна служба; муніципальна влада; муніципальна служба; державна служба; органи місцевого самоврядування.*

*The article is devoted to the characteristics of the municipal power and municipal service in the context of decentralization of public administration, define their role and assignment. Special attention was focused to the research of mentioned legal categories such as varieties of public power and public service. Detected of the differences between of the municipal service and of the government service.*

*Municipal power is a form of public power. Municipal power is building on the territorial principle and based on a combination of the national and local interests.*

*Municipal power fulfilling of functions of state simultaneously have to acting in the interests of local communities and individuals of citizens at the local level.*

*Municipal power characterized by: limited autonomy (as the basis of its structure and organization are appropriate government guarantees and financial of government support) and limited independence (as the limits local government powers are limited of norms of the Constitution and laws of Ukraine). Mentioned features of define specificity municipal power.*

*The service in local authorities and government service are types of public service. Public service is a public professional activity of persons who replace positions in state institutions and local authorities to implement the tasks and functions of the state at the national and local levels. Every type of public services has certain features that consist in the following: they are functionally different in scale tasks; distinguished by specific of occupation of certain categories of positions; they have different funding sources.*

*Today, the decentralization of power in Ukraine acquires more and more of the economic content. Transferring certain circle of powers from central power to the municipal power of accompanied by increased of responsibility of local and regional communities for the development of the own territories and increased efficiency use of local resources.*

*The above points to the special value that should be devoted to the municipal services, recruitment of the municipal officials and passage municipal services, because*

© **І. М. Коросташова, 2016**

*from the people who are working in local authorities is more dependent efficacy of solve of issues of local significance.*

Key words: *decentralization of public administration; public power; public service; municipal power; municipal service; government service; local authorities.*

**Постановка проблеми.** Нині як ніколи гостро в Україні постало питання децентралізації влади і передачі певного кола повноважень центральній владі муніципальній. У таких умовах особлива роль відводиться муніципальній службі, яка формується територіальними громадами для вирішення місцевих справ і управління ними.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Різним аспектам публічної влади, а також публічної служби в цілому та її видів – державної та муніципальної служби – присвячено праці видатних українських учених: В. Б. Авер'янова, М. О. Баймуратова, Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, С. В. Ківалова, О. Д. Лазор, О. Я. Лазор, І. М. Пахомова, В. Ф. Погорілка, П. М. Рабіновича, В. О. Серьогіна, О. Ф. Фрицького, В. М. Шаповала, О. Н. Ярмиша, М. І. Цуркана та інших, а також російських науковців: А. Б. Агапова, І. Л. Бачило, Д. М. Бахраха, В. П. Габричидзе, Ю. О. Тихомирова, Ю. М. Старилова та ін. Однак в умовах проведення децентралізації влади, що полягає у переході частини функцій центральній владі до місцевих органів самоуправління, актуальність проведення наукових досліджень, що стосуються ролі та призначення муніципальної влади і муніципальної служби, обумовила вибір даної теми дослідження.

**Мета статті** – проведення аналізу правових категорій “муніципальна влада” та “муніципальна служба” як різновидів “публічної влади” та “публічної служби”. Дослідження ролі, призначення та особливостей муніципальної влади і муніципальної служби. Визначення основних відмінностей між муніципальною та державною службами в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Етимологічно термін “municipal” походить від латинського слова “municipes”, що є двоскладовим: “municipus” та “capere”. Слово “municipus” означає “обов’язок, посада”, а “capere” – “брати, одержувати” [1, 257]. У французькій та англійській мовах слово “municipal” тотожне за своїм значенням. Так, термін “municipalite” (франц.) означає “муніципалітет, міське самоуправління” [2, 271], а “municipal” (англ.) перекладається як: 1) “місто, що має самоуправління, муніципальний”; 2) “такий, що має самоуправління” [3, 533].

Під “муніципальною службою” в Україні розуміють службу в органах місцевого самоврядування. Основним завданням місцевого самоврядування є вирішення питань місцевого значення в межах Конституції та законів України. Відповідно до ст. 140 Конституції України [4] та ч. 2 ст. 2 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст [5].

Органи місцевого самоврядування виступають суб’єктами адміністративного права і, відповідно, мають адміністративно-правовий статус. М. П. Орзіх зазначає, що органи місцевого самоврядування мають визначену нормами адміністративного

права компетенцію – предмети відання, права, обов'язки (повноваження), несуть відповідальність за дії або бездіяльність у межах власної чи делегованої компетенції, виконують публічні, виконавчо-розпорядчі, дозвоільно-реєстраційні, контрольні функції, беруть участь в адміністративних правовідносинах регулятивного чи охоронного характеру [6, 239]. Усе це дає змогу вважати, що органи місцевого самоврядування мають риси, котрі наближують їх до органів виконавчої влади, з якими вони тісно взаємодіють у вирішенні питань місцевого значення [7, 116].

Специфічність муніципальної влади полягає в тому, що вона діє в інтересах територіальної громади й окремих громадян на місцевому рівні, виконуючи по суті функції держави. Крім того, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи під час вирішення питань місцевого значення приймають рішення, обов'язкові до виконання на відповідній території.

Призначення муніципальної влади (як різновиду публічної влади) – регулювання питань місцевого значення шляхом прийняття рішень, обов'язкових до виконання на відповідній території, та адміністративно-правова охорона територіальної громади, а також окремих фізичних та юридичних осіб, що проживають на певній території. Адміністративно-правова охорона полягає у використанні, виконанні, дотриманні та застосуванні норм права [8, 71] з метою охорони та захисту прав, свобод і законних інтересів територіальної громади в цілому та кожного жителя села (сіл), селища, міста зокрема.

Місцеве самоврядування – складне й багатоаспектне соціально-політичне явище. Зазначене підтверджується тим, що в науковій літературі місцеве самоврядування розглядають у різноманітних аспектах, а саме як: інститут громадського суспільства – ефективну форму самоорганізації людей [9, 7]; досить самостійний вид влади в системі народовладдя – місцеву, муніципальну владу як владу територіальних спільнот [10, 7]; специфічну форму владарювання народу [11, 375]; різновид публічної влади [12, 280]; децентралізовану форму державного управління [13, 51]; форму децентралізації державної влади [14, 51] тощо.

Ефективність зазначеної форми самоорганізації людей полягає в гарантованому державою праві територіальних громад, громадян та їх представницьких органів і посадових осіб вирішувати низку місцевих справ та управляти ними, діючи в межах, установлених Конституцією та законами України, під свою відповідальність і в інтересах населення, що проживає в певній місцевості.

Самостійність муніципальної влади відносна, оскільки вона обмежується нормами Конституції та законів України, тобто межами повноважень органів місцевого самоврядування. Територіальна організація самоврядування в Україні ґрунтується на поєднанні загальнодержавних і місцевих інтересів. Серед найважливіших ознак органів місцевого самоврядування виділяють їх правову, організаційну, матеріальну та фінансову автономії [7, 114]. Однак тут можна говорити лише про відносну автономність муніципальної влади, оскільки місцеве самоврядування не існує абсолютно самостійно, тобто без відповідних державних гарантій і фінансової підтримки держави. Місцеве самоврядування – не лише елемент громадського суспільства, але й досить відокремлена складова державного механізму.

Говорячи про муніципальну владу як про публічну самоврядну владу, професор М. О. Баймуратов визначає низку її особливостей, серед яких і те, що станов-

лення і позитивний розвиток муніципальної влади обумовлюється та, своєю чергою, викликає й підсилює процеси децентралізації та деконцентрації державної влади, що виступають в умовах її формування якісно новими методами здійснення публічної влади, які не тільки формують компетенційну базу муніципальної влади, але й більш “олюднюють”, “гуманізують” саму публічну владу, роблять її більш наближеною до громадян держави [15, 10].

Суть місцевого самоврядування як форми децентралізації державної влади полягає в передачі на вирішення територіальним громадам та утворюваним ними в демократичний спосіб органам у межах Конституції та законів України певної частини державних справ, виконання яких до певного часу належало державі в особі її органів [14, 51].

Однак найбільше розкриває сутність і значення муніципальної влади, на думку автора цієї статті, визначення місцевого самоврядування як прояву децентралізації державного управління, висловлена В. І. Борденюком, який зазначає, що така децентралізація зумовлена потребами забезпечення ефективнішого управління на місцевому рівні через наближення влади до людини та створення передумов для залучення громадян до управління державними справами [14, 56].

Зауважимо, що відповідно до чинного законодавства України органи місцевого самоврядування та їхні виконавчі органи наділені широким колом повноважень у питаннях місцевого значення (ст. 143 Конституції України, Розділ II “Організаційно-правова основа місцевого самоврядування” Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 № 280/97-ВР), серед яких і раніше досліджувані автором статті повноваження у сфері охорони навколишнього природного середовища в межах конкретної території та їх реалізація [17, 174–177].

У процесі децентралізації влади передбачається суттєве розширення кола повноважень муніципальної влади та її посилення через закріплення за нею джерел фінансових ресурсів, основна частина необхідних ресурсів акумулюватиметься безпосередньо на території відповідного регіону чи громади. За рахунок закріплених за органами місцевого самоврядування джерел фінансування територіальні громади отримають здатність самостійно виконувати власні повноваження. Зазначене має сприяти підвищенню ролі та значення муніципальної влади в Україні.

Вищенаведене свідчить про особливе значення, що має приділятися питанням муніципальної служби, добору кадрів та її проходження, оскільки саме від осіб, що проходять службу в органах місцевого самоврядування (муніципальних службовців) більшою мірою залежить ефективність вирішення питань місцевого значення (управління на місцевому рівні).

Служба в органах місцевого самоврядування разом із державною службою є різновидом публічної служби. Законодавче визначення поняття “публічна служба” міститься у п. 15 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України, згідно з яким публічною службою є: діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [17]. Однак ця норма не визначає зміст публічної служби, а лише зараховує певні види діяльності та

діяльність на певних посадах до публічної служби. Тому важливі визначення й розуміння змісту поняття “публічна служба”.

Д. М. Бахрах зазначає, що у загальному розумінні поняття “служба” може використовуватися для позначення: а) виду діяльності людей та відповідного соціально-правового інституту; б) найменування певного відомства, органу або його структурного підрозділу. Служба поряд із навчанням, виробництвом матеріальних цінностей і наданням господарських послуг, веденням домашнього господарства тощо є різновидом суспільно корисної діяльності людини [18, 4]. Вона пов’язана з управлінням та соціально-культурним обслуговуванням людей [19, 7]. Деякі дослідники зазначають, що службовці – це особи, які обіймають посади в державних або громадських організаціях і за винагороду здійснюють управлінську або соціально-культурну діяльність [20, 6].

Особливостями правової категорії “служба”, зазначає М. І. Цуркан, є: а) безпосередня спрямованість не на виробництво матеріальних цінностей, а на створення умов для матеріального виробництва; б) володіння специфічним предметом праці – інформацією, яка водночас є засобом впливу (збирання, опрацювання, передавання, зберігання, створення інформації) на об’єкти управління або на об’єкти надання управлінських послуг; в) пов’язаність, як правило, із розумовою працею; г) оплатність; д) здійснення особами, які обіймають посади в державних або муніципальних органах, корпоративних або громадських організаціях [20, 6–7].

Етимологічно слово “публічний” походить від слова “publicus” (лат.) і має декілька значень: 1) здійснюваний у присутності публіки; відкритий, гласний; 2) призначений для суспільного користування [21, 479].

Отже, “публічна служба” є одним із різновидів “служби”, якій, з одного боку, притаманні риси, спільні для всіх видів служби, а з іншого – вона характеризується особливостями, що виокремлюють публічну службу серед інших видів. До таких особливостей можна зарахувати те, що публічна служба є особливим видом діяльності осіб, які працюють у державних органах, їх апаратах і органах місцевого самоврядування та спрямована на здійснення суспільно важливих (публічних) функцій і надання управлінських послуг.

М. І. Цуркан пропонує розуміти під “публічною службою” врегульовану виключно Конституцією та законами України професійну публічну діяльність осіб, які заміщують посади в державних органах та органах місцевого самоврядування щодо реалізації завдань і функцій держави й органів місцевого самоврядування [20, 9].

Слід звернути увагу на те, що в науковій та навчальній літературі доволі часто трапляється твердження, що служба в органах місцевого самоврядування та державна служба характеризуються певною схожістю, оскільки обидві є різновидами публічної служби. Однак, оскільки служба в органах місцевого самоврядування має певні особливості, її правове регулювання здійснюється окремим законом. Слід зазначити, що певним чином норми законів України “Про державну службу” від 16.12.1993 р. № 3723-XII (що втратив чинність на підставі Закону України “Про державну службу” від 10.12.2015 р. № 889-VIII) та “Про службу в органах місцевого самоврядування” від 07.06.2001 р. № 2493-III перекликалися. Безпосередньо це стосується: подібності застосовуваної у цих законах термінології; задекларованих підходів щодо прийняття на службу та проходження цих видів публічної

служби; проходження конкурсу на обіймання певних категорій посад в органах місцевого самоврядування, присвоєння рангів тощо. Крім того, за змістом ч. 2 “Прикінцевих та перехідних положень” Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” (2001 р.) на органи і посадових осіб місцевого самоврядування в частині, що не суперечить законам України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про службу в органах місцевого самоврядування” та інших законів України, що регулюють діяльність місцевого самоврядування, поширюється дія Закону України “Про державну службу”. Дана норма дає змогу у випадку переходу з державної служби на службу до органів місцевого самоврядування і навпаки, наприклад, присвоїти службовцю ранг, що відповідає рангу, присвоєному йому під час проходження іншого виду публічної служби.

Зазначене дозволяє зробити висновок, що різниця між муніципальною та державною службою полягає не в особливостях їх проходження, як прийнято вважати, а в особливостях (масштабах) завдань, що підлягають виконанню під час проходження цих видів публічної служби, а також в особливостях заміщення певних категорій керівних посад в органах місцевого самоврядування. Отже, різниця між службою в органах місцевого самоврядування та державною службою полягає в такому: а) вони функціонально різні за масштабом виконуваних завдань (державні службовці виконують функції держави, а посадові особи місцевого самоврядування опікуються питаннями місцевого значення); б) специфіка обіймання певних категорій посад. Так, на державній службі посади переважно (за деякими винятками) заміщуються на конкурсній основі (за результатами конкурсу), а в органах місцевого самоврядування поряд із проходженням конкурсу низка керівних посад заміщується за результатами виборів; в) муніципальна служба, на відміну від державної, фінансується не з державного, а з місцевого бюджету, тобто фінансування цієї служби безпосередньо лежить на “плечах” громади, в інтересах якої муніципальна служба має працювати (функціонувати).

Зауважимо, що новий Закон України “Про державну службу” від 10.12.2015 № 889-VIII [22], який набув чинності 01.05.2016 р., перекликається лише з окремими нормами з проектом нового Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” (нова редакція, реєстр. № 2489 від 30.03.2015 р.), наприклад щодо: вимог стосовно політичної неупередженості; права на службу; добору кадрів на конкурсній основі; категорій державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування (поділяється на три категорії “А”, “Б”, “В”). Водночас слід звернути увагу на те, що категорії держслужбовців і службовців органів місцевого самоврядування “А” (вищий корпус державної служби) та “Б” – із масштабами службовців органів місцевого самоврядування тих самих категорій (місцевий рівень) – абсолютно не порівнянні.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Муніципальна влада є різновидом публічної влади, побудованої за територіальним принципом, і ґрунтується на поєднанні загальнодержавних і місцевих інтересів. Вона одночасно є: а) елементом громадського суспільства та б) досить відокремленою складовою державного механізму – проявом децентралізації державного управління, що зумовлено потребами забезпечення ефективнішого управління на місцевому рівні через наближення влади до людини і створення передумов для залучення громадян до управління державними справами.

Призначення муніципальної влади (як різновиду публічної влади) – виконання широкого кола повноважень, визначених ст. 143 Конституції України та відповідними нормами Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, в результаті чого виникають адміністративні правовідносини регулятивного (прийняття рішень, обов’язкових до виконання на відповідній території) та охоронного характеру (реалізація та захист прав, свобод і законних інтересів територіальної громади в цілому та кожного окремого її представника (фізичної чи юридичної особи) зокрема.

Специфічність муніципальної влади полягає в тому, що, по суті, виконуючи функції держави, вона діє в інтересах територіальної громади й окремих громадян на місцевому рівні.

Муніципальна влада характеризується: *відносною автономністю* (оскільки в основу її побудови та організації покладено відповідні державні гарантії та фінансову підтримку держави) і *відносною самостійністю* (оскільки межі повноважень місцевого самоврядування обмежуються нормами Конституції та законів України).

Служба в органах місцевого самоврядування поряд із державною службою є різновидом публічної служби, питання якої регулюються виключно Конституцією та законами України. Публічна служба являє собою професійну публічну діяльність осіб, які заміщують посади в державних органах та органах місцевого самоврядування щодо реалізації завдань і функцій держави на загальнодержавному та місцевому рівнях. Кожен з видів публічної служби має певні особливості, які щонайменше полягають у такому: вони функціонально різні за масштабом виконуваних завдань; вирізняються специфікою обіймання певних категорій посад; мають різні джерела фінансування.

Нині децентралізація влади в Україні все більше набуває економічного змісту. Передача певного кола повноважень від центральної влади до влади муніципальної супроводжується посиленням відповідальності місцевих і регіональних громад за розвиток власних територій та підвищення ефективності використання місцевих ресурсів.

Це свідчить про особливе значення, що має приділятися питанням муніципальної служби, добору кадрів та її проходження, оскільки саме від осіб, що проходять службу в органах місцевого самоврядування, більшою мірою залежить ефективність вирішення питань місцевого значення.

### Список використаних джерел:

1. Сучасний словник іншомовних слів / Ін-т мовознавства НАНУ. – К. : Довіра, 2006. – 789 с.
2. Новейший французско-русский, Руссо-французский словарь. – Х. : ОФО “Харьковская книжная фабрика им. М. В. Фрунзе”, 2005. – 832 с.
3. Мюллер В. К. Полный англо-русский словарь 300 000 слов и выражений / Мюллер В. К. – М. : Эксмо, 2013. – 1328 с.
4. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.
6. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у двох томах. Том 1. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер’янов (голова) та ін. – К. : Юридична думка, 2007. – 592 с.

7. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гарашук, В. В. Богущкий та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй. – 2-ге вид., перероб. та доп. – Х. : Право, 2013. – 656 с.

8. Коросташова І. М. Адміністративно-правова охорона: загальнотеоретичні аспекти / Вісник Академії митної служби України. Серія: “Право”. – 2015. – № 2. – С. 66–72.

9. Коравченко В. В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права) : навч. посібник / В. В. Коравченко, М. В. Пітнік. – К. : Арарат-Центр, 2001. – 176 с.

10. Муніципальне право України : підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін. ; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – Стер. вид. – К. : Юринком Інтер, 2001. – 352 с.

11. Конституційне право України : підручник / за заг. ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Наукова Думка, 1999. – 676 с.

12. Погорілко В. Ф. Публічна влада / В. Ф. Погорілко // Юридична енциклопедія : в 6 т. – К. : Укр. енцикл., 2003. – Т. 5. – 280 с.

13. Шаповал В. М. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування / В. М. Шаповал // Право України. – 2002. – № 3. – С. 48–54.

14. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. Авер'янова В. Б. – К. : Ін-Юре, 2002. – 668 с.

15. Баймуратов М. О. Публічна самоврядна (муніципальна) влада в Україні: методологічні підходи до визначення основних ознак / М. О. Баймуратов // Публічне право. – 2011. – № 2. – С. 4–11.

16. Коросташова І. М. Органи місцевого самоврядування: питання реалізації повноважень у сфері охорони навколишнього природного середовища / І. М. Коросташова // Актуальні проблеми конвергенції екологічного законодавства України до законодавства Європейського Союзу : матеріали Всеукр. наук.-практ. круглого столу, 28 жовт. 2016 р., м. Дніпро / ред. кол.: В. І. Андрейцев [та ін.] ; М-во освіти і науки України, Нац. гірн. ун-т; Євраз. асоц. правничих шкіл і правників. – Дніпро : НГУ, 2016. – 226 с.

17. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.

18. Бахрах Д. Н. Государственная служба: основные понятия, ее составляющие, содержание, принципы / Д. Н. Бахрах // Советское государство и право. – 1996. – № 12. – С. 4–7.

19. Ківалов С. В. Новітні положення Закону України “Про державну службу” 2011 р. / С. В. Ківалов // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.), В. М. Дрьомін (заст. голов. ред.), Ю. П. Аленін [та ін.] ; МОН України ; НУ ОЮА. – Одеса : Юрид. л-ра, 2014. – Вип. 73. – С. 7–22.

20. Цуркан М. І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : монографія / М. І. Цуркан. – Х. : Право, 2010 – 216 с.

21. Булыко А. Н. Большой словарь иностранных слов. 35 тысяч слов / Булыко А. Н. – Изд. 3-е, испр., перераб. – М. : Мартин, 2011. – 704 с.

22. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2016. – № 4. – Ст. 43.