

токолу № 6 до Конвенції про захист прав і основних свобод людини, який стосується скасування смертної кари, 1983 року» № 46-у від 11.07.2002; у справі за конституційним поданням 64 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзацу другого пункту 1 Постанови Верховної Ради України від 11 липня 2003 року та Постанови Верховної Ради України від 24 грудня 2003 року № 19-у від 25.02.2004; у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України (реєстр. № 4105)» від 24 грудня 2003 року зі змінами, внесеними згідно з Постановою Верховної Ради України «Про внесення доповнення до Постанови Верховної Ради України «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України (реєстр. № 4105)» від 3 лютого 2004 року № 51-у від 03.06.2004; у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів № 16-у від 1.06.2011 року; у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік; у справі за конституційним поданням 52 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України» № 19-у від 16.06.2011; у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді» № 40-у від 07.09.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://upiter/pls/wccu/> тощо.

¹⁵ Ухвала Конституційного Суду України від 25 лютого 2004 року № 18-у/2004 . [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://upiter/pls/wccu/>

¹⁶ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lrkt.lt/Konstitucija.html>

¹⁷ Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. – М.: Юринформцентр, 2001. – С. 43.

¹⁸ Баглай М. В., Туманов В. А. Малая энциклопедия конституционного права. – М.: Изд-во БЕК, 1998. – С. 188.

Резюме

У статті розглянуто актуальні проблеми реформування конституційної юрисдикції в Україні, обґрунтовано необхідність розширення меж повноважень і Конституційного Суду України, та досліджено нові концептуальні підходи до удосконалення конституційного судочинства в Україні.

Ключові слова: конституційні засади; конституційні права та свободи людини і громадянина, конституційна скарга, конституційне судочинство, повноваження Конституційного Суду України, концепція конституційного судочинства, реформування конституційної юрисдикції.

Резюме

В статье рассмотрены актуальные проблемы реформирования конституционной юрисдикции Украины, обосновано расширение полномочий Конституционного Суда Украины, аргументирована необходимость исследования новых концептуальных подходов к совершенствованию конституционного судопроизводства Украины.

Ключевые слова: конституционные начала; конституционная жалоба, полномочия Конституционного Суда Украины, концепция конституционного судопроизводства; конституционное судопроизводство; реформа конституционной юстиции.

Summary

The article researches urgent issues of the reform of the constitutional jurisdiction in Ukraine; the necessity to expand the authorities of the Constitutional Court of Ukraine and well as to research new concept approaches towards improvement of constitutional adjudication in Ukraine are substantiated.

Key words: constitutional fundamentals, constitutional human and citizens' rights and freedoms, constitutional complaint, the authorities of the Constitutional Court of Ukraine, the concept of constitutional adjudication, reform of the constitutional jurisdiction.

Отримано 17.01.2012

Г. В. ПАДАЛКО

Геннадій Вадимович Падалко, кандидат юридичних наук

СЛУЖБА В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

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

стало те, що без фундаментальних наукових досліджень теоретичних і прикладних проблем, які виникають у сфері муніципально-службових відносин, урахування концептуальних змін у державотворенні, якісний прорив у справі становлення і функціонування служби в органах місцевого самоврядування (муніципальної служби) неможливий.

Для вітчизняної юридичної науки розв'язання проблем організації служби в органах місцевого самоврядування сьогодні є значною мірою новим напрямом наукового пошуку, при розробці якого слід зважати на його складність в умовах побудови демократичної і правової держави.

Окремі питання проблематики публічної служби тією чи іншою мірою досліджували у своїх працях В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Г. В. Атаманчук, Д. М. Бахрах, К. С. Бельський, Л. Р. Біла-Тіунова, Ю. П. Битяк, В. А. Воробйов, Б. М. Габрічідзе, І. П. Голосніченко, Є. В. Додін, І. О. Картузова, С. В. Ківалов, А. В. Кірмач, В. Л. Коваленко, Л. В. Коваль, І. Б. Коліушко, В. К. Колпаков, Є. Б. Кубко, Б. М. Лазарев, В. М. Манохін, Н. Р. Нижник, О. В. Оболонський, Д. М. Овсянко, В. Ф. Опришко, М. П. Орзіх, І. М. Пахомов, О. В. Петришин, Ю. М. Старілов, С. Г. Стеценко, О. В. Тодошак, В. В. Цветков, Ю. С. Шемшученко та ін.

Починаючи з 1990 р., коли у вітчизняній науці почалося формування сучасних поглядів на місцеве самоврядування, окремим аспектам проблеми служби в органах місцевого самоврядування приділяли увагу М. О. Баймуратов, Ю. Ю. Бальцій, О. В. Батанов, О. І. Бедний, Я. В. Бережницький, В. І. Борденюк, І. П. Бутко, В. А. Григор'єв, Р. К. Давидов, В. М. Кампо, М. І. Корнієнко, В. В. Кравченко, А. Р. Крусян, П. М. Любченко, Н. В. Мішина, М. П. Орзіх, Б. А. Пережняк, В. Ф. Погорілко, О. В. Прієшкіна, М. О. Пухтинський, О. Ф. Фрицький, Г. В. Чапала, Л. В. Шинкарь та ін.

Аналіз окремих аспектів конституційно-правових відносин у сфері служби в органах місцевого самоврядування у сучасній зарубіжній науці проводився у працях А. А. Акмалової, І. В. Бабічева, М. С. Бондаря, Т. М. Бялкіної, В. І. Васильєва, І. В. Видріна, Д. О. Єжевського, А. Р. Єрьоміна, Д. А. Корсунова, А. М. Костюкова, О. О. Кутафіна, В. С. Мокрого, І. І. Овчинникова, М. Л. Пешина, С. Г. Соловйова, С. Ю. Фабрично-го, В. І. Фадєєва, Л. Т. Чихладзе, К. С. Шугриної та ін.

Проте системне комплексне дослідження конституційно-правових проблем служби в органах місцевого самоврядування в національній науці поки що відсутнє. Стан конституційно-правового регулювання та практики організації служби в органах місцевого самоврядування зумовлюють необхідність усебічного концептуального забезпечення реформ в Україні.

Варто зазначити, що існуюча система законодавства України про публічну службу в цілому та про службу в органах місцевого самоврядування зокрема ще не повною мірою задовольняє зростаючі потреби суспільства у демократичних перетвореннях та забезпеченні ефективного виконання завдань і функцій держави та місцевого самоврядування, тому на порядку денному стоять питання щодо створення системи національного законодавства про службу в органах місцевого самоврядування як невід'ємну передумову демократичних перетворень, запровадження правових, соціальних та економічних стандартів життєдіяльності людини, територіальних громад, суспільства і держави, реального поліпшення добробуту людей та формування ефективного механізму надання їм публічних послуг.

Процес формування ефективної системи публічної влади в сучасній політичній історії України відбувається практично безперервно, починаючи з моменту проголошення незалежності України¹. Масштабна реорганізація системи і структури органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яка супроводжувалася реформою державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, відбувалася, починаючи з 1990 р.

Зокрема процес становлення служби в органах місцевого самоврядування значною мірою пов'язаний з прийняттям Закону СРСР «Про загальні начала місцевого самоврядування та місцевого господарства»² від 9 квітня 1990 р та Закону УРСР «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве самоврядування в УРСР» від 7 грудня 1990 р.³, які стали свого роду перехідними актами, своєрідним компромісом між радянською і децентралізованою моделями організації публічної влади та публічної служби.

Кардинальні зміни, у тому числі пов'язані зі становленням служби в органах місцевого самоврядування, відбувалися у 1992 р., коли було прийнято нову редакцію Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве та регіональне самоврядування в Україні»⁴; 1994 р., коли було прийнято закони України «Про формування місцевих органів влади та самоврядування» від 3 лютого 1994 р.⁵ та «Про внесення змін та доповнень до Закону України «Про формування місцевих органів влади та самоврядування»⁶; 1995 р, коли було укладено Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України»⁷.

Фундаментальні зміни відбулися із прийняттям Конституції України⁸, положення якої про те, що «народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування», а «громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування», стали нормативною та методологічною базою для конституювання та правової ідентифікації публічної служби та її диференціації на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування.

Спираючись на конституційні принципи, було прийнято Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р.⁹ та 15 липня 1997 р. ратифіковано Європейську хартію про місцеве самовря-

дування¹⁰. Особливо слід відмітити прийняття Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р.¹¹, яким уперше у вітчизняній муніципальній практиці було комплексно, на основі окремого законодавчого акта, врегульовано правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, визначено загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їхній правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування.

Проте, прийнятий у 2001 р. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» виявився малоєфективним у практичній реалізації. Численні дублювання положень цього Закону із положеннями Закону України «Про державну службу», який багато у чому застарів як з точки зору змісту, так і його ідеології, зумовлюють необхідність урегулювання статусу служби в органах місцевого самоврядування на рівні окремого, нового за сутністю та змістом закону. Тому й сьогодні законопроектна робота щодо удосконалення змісту цього закону триває, свідченням чого є проект нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»¹², підготовлений Міністерством юстиції України на виконання п. 19.3.6 Національного плану дій на 2011 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»¹³, затвердженого Указом Президента України від 27 квітня 2011 р.¹⁴.

Важливо привернути увагу й до того, що розвиток правової, організаційної, територіальної, фінансово-економічної основ місцевого самоврядування дав змогу обґрунтувати необхідність формування муніципального права як нової галузі права України¹⁵, яка регулює суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування та значною мірою «обслуговує» функції держави у сфері місцевого самоврядування, на що ми звертали увагу у контексті захищеної нами у 2008 р. кандидатської дисертації¹⁶.

В основі формування муніципального права перебувають об'єктивні політичні, соціально-економічні, духовні, психологічні та інші передумови та закономірності виникнення, становлення, розвитку та функціонування місцевого самоврядування та інші чинники, які пов'язані насамперед з наявністю самостійного для муніципального законодавства предмета правового регулювання як особливої сфери суспільних відносин, які виникають на базі тієї системи самоорганізації людей, яка визнається та функціонує за місцем їх проживання.

За всієї складності, суперечливості процесів становлення муніципального права та пошуку предметної спрямованості муніципального правового регулювання, очевидним є факт, що ці процеси ґрунтуються на об'єктивних умовах. Це пов'язано з виникненням у пострадянській період нової української державності та нової правової системи українського суспільства. У конкретнішому прояві до основних чинників становлення муніципального права як галузі права України належать, насамперед, соціально-політичні та економічні чинники, які детермінували у рамках процесів деєтатизації (роздержавлення) та переходу від авторитарного суспільства до демократії вибір принципово нової системи організації публічної влади на місцях, перерозподіл як політичної, так і економічної влади. Організаційним вираженням цих процесів стало визнання і розвиток системи місцевого самоврядування, формування такого самостійного виду публічної служби як служба в органах місцевого самоврядування та конституційне врегулювання муніципальних службових відносин.

Попри вказані позитивні кроки, у тому числі прийняття законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. та «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р., інших нормативних актів, на порядку денному залишається питання про завершеність реформи місцевого самоврядування та його інститутів, включаючи інститут служби в органах місцевого самоврядування. Подальший розвиток місцевого самоврядування розглядається органами державної влади в рамках вирішення комплексного завдання удосконалення публічної влади та управління, модернізації політичної системи суспільства в цілому¹⁷.

Досвід правового регулювання у цій сфері, накопичений за період існування новітньої української державності, дає змогу зробити такі висновки, які мають істотне значення для розуміння того, на якій основі формується перспективна модель служби в органах місцевого самоврядування:

1) конституційний принцип правової, організаційної та економічної відокремленості місцевого самоврядування від державної влади свідчить про «кадровий суверенітет» територіальних громад та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, самостійності цих суб'єктів у здійсненні кадрової політики¹⁸;

2) місцеве самоврядування, його органи та посадові особи, незважаючи на організаційну самостійність, входять до єдиної системи публічної влади у державі: на загальнонаціональному (центральному) рівні, в регіонах (області та АРК) та муніципальному рівні функціонують органи публічної влади, які забезпечують згідно із Конституцією України реалізацію влади Українського народу та мають власну компетенцію, нормативний зміст якої може змінюватися із урахуванням розвитку держави, громадянського суспільства та завдань, які стоять перед ними. Місцеве самоврядування є формою здійснення народом своєї влади¹⁹, реалізується за допомогою діяльності населення, виборних та інших органів місцевого самоврядування, виборних посадових осіб та професійного корпусу службовців органів місцевого самоврядування;

3) служба в органах місцевого самоврядування є новим видом публічної службової діяльності, взаємодіє з державною службою, ідентична їй за набором структурних елементів, але може відрізнятися від державної служби за змістовним наповненням низки елементів²⁰. Мета муніципальної службової діяльності полягає у служінні інтересам територіальної громади та обслуговуванні функцій та повноважень місцевого самоврядування, реалізації їх безпосередньо населенням та органами місцевого самоврядування та є

похідною від обсягу питань місцевого значення, які вирішуються на муніципальному рівні й окремих державних повноважень, якими наділяються органи місцевого самоврядування у порядку делегування;

4) в умовах проведення політичних, економічних та адміністративних реформ в Україні щодо посилення вертикалі влади, розвитку ініціативи на місцях зростає потреба у підвищенні ефективності управлінської діяльності апарату публічної влади на всіх організаційно-правових рівнях. Функціонування апарату виявляється у повсякденній професійній діяльності широкого кола осіб в органах державної влади та органах місцевого самоврядування – державній службі та службі в органах місцевого самоврядування;

5) найбільш наближеною до населення і з точки зору формування, і з позиції повсякденного впливу, є служба в органах місцевого самоврядування, яка спрямована на підвищення життєвого рівня та умов проживання людей, а також на успішний розвиток підприємств і організацій, які здійснюють діяльність на відповідній території;

6) державна служба і служба в органах місцевого самоврядування як один з центральних інститутів публічного управління в сучасній Україні вимагає якісно нового рівня та удосконалення правової регламентації. Намічені в Україні реформи, серед яких реформа місцевого самоврядування, адміністративна реформа, реформа адміністративно-територіального устрою, реформа державної служби та служби в органах місцевого самоврядування та інші перетворення можуть бути успішно реалізовані лише за умови злагодженої роботи та взаємодії державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування, осіб, що заміщують державні посади та посади в органах місцевого самоврядування.

Найважливішими, концептуальними питаннями реформи служби в органах місцевого самоврядування, варто назвати:

1) забезпечення взаємозв'язку реформи місцевого самоврядування з адміністративною, бюджетною реформами, з реформуванням службових правовідносин. Слід констатувати, що принципи системності та взаємозв'язку державної служби та служби в органах місцевого самоврядування сьогодні не мають достатніх організаційно-правових механізмів їх реалізації, вимагають уточнення і доповнення;

2) необхідність розмежування повноважень між органами державної влади й органами місцевого самоврядування у сфері правового регулювання муніципально-службових відносин. Результатом відсутності відповідного механізму є колізії та прогалини в законодавстві України, неможливість реалізації повноважень органів влади внаслідок відсутності коштів на їх фінансування;

3) усунення прогалин у нормативному закріпленні муніципальної кадрової політики, зокрема, невирішені питання формування резерву муніципальних управлінських кадрів, системи їх професійної підготовки та перепідготовки, невідпрацьовані кадрові муніципальні технології. Це є перешкодою формування професійного і компетентного складу службовців в органах місцевого самоврядування, орієнтованих на вирішення сучасних завдань управління державою і суспільством.

Ці та інші обставини зумовлюють необхідність проведення системних реформ, спрямованих на пошук і вироблення заходів для створення організаційних механізмів та правових засад удосконалення державного та муніципального управління, формування ефективної системи взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування, державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування, осіб, що заміщують державні посади та посади в органах місцевого самоврядування.

Сьогодні потребують якісного удосконалення технології підвищення професіоналізму та компетентності службовців різних видів і рівнів служби, вироблення механізму ротації кадрів і переходу з одного виду служби на інший, створення системи державних гарантій як одного зі способів стимулювання кар'єрного зростання та збереження професійно підготовлених досвідчених кадрів.

Однією з проблем, які зумовлюють необхідність здійснення системних реформ, є заходи стимулювання професійної діяльності службовців. Практика регулювання службових відносин свідчить, що репресивні заходи щодо припинення корупційних проявів не дають очікуваного соціального ефекту. Необхідна диференціація антикорупційних заходів державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування, виходячи з різної природи принципів та об'єктів їх управлінської діяльності. Основу місцевого самоврядування становить самоорганізація, самодіяльність та ініціатива громадян, система громадського контролю за діяльністю службовців органів місцевого самоврядування.

Ці особливості треба враховувати з боку державою при регламентації служби в органах місцевого самоврядування, що, у свою чергу, зумовлює необхідність вироблення науково обґрунтованої концепції вдосконалення механізмів організації та правового забезпечення служби в органах місцевого самоврядування, спрямованої на розв'язання практичних завдань формування та розвитку ефективної системи місцевого самоврядування, забезпечення її взаємодії з органами державної влади, методологічного обґрунтування змісту і сутності інституту служби в органах місцевого самоврядування в сучасних умовах реформування публічного управління.

Послідовне розв'язання цих та інших питань дасть змогу створити умови для підвищення престижності служби в органах місцевого самоврядування; врегулювання статусу службовця органів місцевого самоврядування; удосконалення класифікації посад в органах місцевого самоврядування та адекватної схеми категорій цих посад; удосконалення системи рангів посадових осіб місцевого самоврядування та порядку їх присвоєння; підвищення якості послуг, які надають службовці органів місцевого самоврядування; створення політично нейтрального інституту служби в органах місцевого самоврядування; введення в дію ефективного механізму запобігання корупції в органах місцевого самоврядування; створення умов для просування

по службі відповідно до професійної освіти, результатів роботи та атестації; підвищення рівня соціального та матеріального захисту службовців органів місцевого самоврядування тощо.

Зазначене вимагає утворення міцного методологічного фундаменту для реформування законодавчого забезпечення служби в органах місцевого самоврядування, що сприятиме побудові в Україні професійної та ефективної служби в органах місцевого самоврядування, яка забезпечуватиме ефективну діяльність органів місцевого самоврядування та надання якісних послуг громадянам – членам відповідних територіальних громад.

¹ Акт про проголошення незалежності України : Проголошений Верховною Радою України 24 серпня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 38. – Ст. 502.

² Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства» от 9 апреля 1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1990. – № 16. – Ст. 267.

³ Закон УРСР «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве самоврядування в УРСР» від 7 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 2. – Ст. 5.

⁴ Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве та регіональне самоврядування в Україні» від 26 березня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 28. – Ст. 387.

⁵ Закон України «Про формування місцевих органів влади та самоврядування» від 3 лютого 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 22. – Ст. 144.

⁶ Закон України «Про внесення змін та доповнень до Закону України «Про формування місцевих органів влади та самоврядування» від 28 червня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 26. – Ст. 217.

⁷ Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» від 8 червня 1995 р // *Голос України*. – 1995. – 10 червня.

⁸ Конституція України : Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

⁹ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

¹⁰ Закон України «Про ратифікацію Європейської Хартії про місцеве самоврядування» від 15 липня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 38. – Ст. 249.

¹¹ Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.

¹² Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Проект, підготовлений Міністерством юстиції України [Електронний ресурс] // УАРОР – Українська асоціація районних та обласних рад. – Режим доступу: <http://uaor.org.ua/nadresu-asociaci%D1%97-nadislano-na-pogodzheniya-proekt-zakonu-pro-sluzhbu-v-organax-miscevogo-samovryaduvannya/>

¹³ *Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : Програма економічних реформ на 2010–2014 роки / Комітет з економічних реформ при Президентові України [Електронний ресурс] // Офіційне представництво Президента України. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf*

¹⁴ Указ Президента України № 504/2011 «Про Національний план дій на 2011 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [Електронний ресурс] // Офіційне представництво Президента України. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/13492.html>

¹⁵ *Батанов О. В.* Муніципальне право України : підручник / О. В. Батанов ; [відпов. ред. М. О. Баймуратов]. – Х. : «Одіссей», 2008. – 528 с.; *Бисага Ю. М.* Муніципальне право України : навч. посіб. – Вид. 2-е, переробл. та доп. / Ю. М. Бисага, О. Я. Рогач, А. В. Бачинська. – Ужгород : Ліра, 2008. – 440 с.; *Корнієнко М. І.* Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання : навч. посіб. / М. І. Корнієнко. – К. : Алерта, 2005. – 144 с.; *Кравченко В. В.* Муніципальне право України : навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К. : Атіка, 2003. – 672 с.; *Муніципальне право України : підручник / В. Ф. Погорілко (ред.), О. Ф. Фрицький (ред.).* – Стер. вид. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 350 с.; *Муніципальне право України: Підручник / [за ред. М. О. Баймуратова].* – 2-ге вид. доп. – К. : Правова єдність, 2009. – 716 с. та ін.

¹⁶ *Падалко Г. В.* Функції держави у сфері місцевого самоврядування в Україні : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Геннадій Вадимович Падалко ; Ін-т зак-ва Верховної Ради України. – К., 2007. – 224 с.

¹⁷ *Модернізація України – наш стратегічний вибір : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України.* – К., 2011. – 416 с.

¹⁸ *Фабричний С. Ю.* Муниципальная служба в Российской Федерации : Проблемы теории и практики : автореф. дис. на соискание науч. степени д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право ; муниципальное право» / С. Ю. Фабричный. – М., 2005. – С. 3–4.

¹⁹ *Баймуратов М. О.* Муніципальна влада : актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні / М. О. Баймуратов, В. А. Григор'єв. – О. : АО БАХВА, 2003. – 192 с.; Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : [монографія] / О. В. Батанов ; [відп. ред. М. О. Баймуратов]. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2010. – 656 с.; Григор'єв В. А. Становлення публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.13 «Правові проблеми політичних інститутів і процесів» / В. А. Григор'єв ; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2002. – 18 с. та ін.

²⁰ *Битяк Ю. П.* Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування : автореф. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ю. П. Битяк ; Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Харків, 2006. – 40 с.; *Бед-*

ний О. І. Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління ; адміністративне право і процес ; фінансове право» / О. І. Бедний ; Одеська національна юридична академія. – О., 2002. – 175 с. та ін.

Резюме

У статті розглянуто концептуальні проблеми служби в органах місцевого самоврядування. Сформульовано авторські пропозиції щодо вдосконалення організації служби та напрямів його конституційно-правового забезпечення.

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

Резюме

В статье рассматриваются концептуальные проблемы службы в органах местного самоуправления. Сформулированы авторские предложения по усовершенствованию организации службы и направлений его конституционно-правового обеспечения.

Ключевые слова: публичная служба; служба в органах местного самоуправления; служащие и должностные лица органов местного самоуправления; организация службы в органах местного самоуправления.

Summary

The article discusses the conceptual problems of public policy in the service in local government. The author proposes certain measures for improvement of organization of service and means of appropriate provisions in constitution law.

Key words: 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.

Отримано 5.01.2012

В. А. БАБИЧ

Володимир Анатолійович Бабич, кандидат юридичних наук, доцент Національного університету ДПС України

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРЕВЕНТИВНІ ЗАХОДИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ: ПЕРСПЕКТИВА ЗАСТОСУВАННЯ

Зловживання владою та корупція стали серйозними викликами національній безпеці України. З метою протидії поширенню цих негативних явищ молода Українська держава намагається створити ефективну превентивну систему. Проте сьогодні, доводиться констатувати непродуманість, безсистемність, і навіть внутрішню суперечливість численних заходів держави у спробі подолати корупцію. З огляду на зазначене, необхідно визнати особливу актуальність дослідження заходів адміністративної превенції корупційних діянь.

Нині все вказує не тільки на позитивну динаміку кількісних показників корупції, а й на якісні зміни в цій сфері. Перш за все, це набуття корупцією системного характеру. Корупція стала системою управління державою, увійшла в суспільні інститути.

Тією чи іншою мірою ці питання досліджували у працях, як вітчизняні, так і зарубіжні вчені-юристи: В. Б. Авер'янов, С. Д. Дубенко, А. Б. Агапон, Ю. П. Битяк, Р. С. Алімов, Д. Н. Бахрах, В. Т. Білоус, Б. В. Волжанин, А. В. Гайдук, І. П. Голосніченко, С. Т. Гончарук, Е. В. Додин, Д. Г. Заброда, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, М. І. Мельник, В. К. Шкарупа, Є. В. Невмержицький, М. І. Хавронюк, О. П. Савчук, В. Л. Бабич та ін.

Серед чинників, що сприяють збільшенню корупції, можна назвати недосконалість законодавства. Недосконала і суперечлива законодавча база відкриває широкі можливості для корупційних дій. Крім того, особливістю вітчизняного законодавства, на нашу думку, є те, що воно побудоване таким чином, коли важко зробити що-небудь, не порушуючи закону.

Іншими причинами підвищення рівня корупції є:

- 1) відсутність реального суспільного контролю над владою;
- 2) значна кількість факторів соціально-психологічного та етичного характеру (масовий психологічний стрес, якого зазнає населення у період реформ, поява культу грошей, багатства, розкоші, що в умовах низького рівня розвитку економіки і відсутності можливості самореалізації на вільному ринку зумовлює масову готовність «розбагатіти за будь-яку ціну»);
- 3) недосконалість управлінських механізмів.

Корупція стала схемою роботи влади, створивши суб'єктний (клієнтський) тип політичної культури, згідно з яким громадяни готові поступитися своїми правами і своєю свободою в обмін на «захист» і блага, що надаються їм владним суб'єктом.

Саме тому нагальною необхідністю для держави в цілому є протидія негативним проявам корупції і в першу чергу тим, які підривають стабільність у державі.

Доцільно навести думку М. І. Мельника про те, що залежно від характеру та основної мети застосування антикорупційних заходів можна виокремити такі основні напрями протидії корупції:

- 1) запобігання корупції;
- 2) виявлення, розслідування, розгляд фактів корупційних діянь, забезпечення передбаченої законом відповідальності за корупційні правопорушення у всіх випадках їх вчинення;
- 3) удосконалення антикорупційного законодавства;
- 4) поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь¹.

Досить вдалим є саме такий порядок розташування напрямів протидії корупції, адже саме запобігання, недопущення створення сприятливих умов є тією основою, на якій має будуватися уся антикорупційна політика України.