

С.В. Краснопорова,
к.держ.упр., доц., докторант кафедри
регіонального управління, місцевого самоврядування
та управління містом НАДУ

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЇ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Запропоновано комплексне дослідження професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування із сучасних позицій теорії державного управління, держави і права, положень конституційного і адміністративного права України та інших держав спрямоване на визначення правової природи цього процесу.

Ключові слова: правові засади, професіоналізація, служба в органах місцевого самоврядування.

Професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування має комплексний характер, тому повинна розглядатися в різних аспектах. Перший з них – законодавчий. У 2001 р. прийнято Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування”, в якому знайшло відображення й набуло розвитку поняття “служба в органах місцевого самоврядування” (ст. 1) [4]. Отже, маємо законодавчо окреслену сферу професійної діяльності – основу для розуміння того, що ця служба здійснюється категорією людей, яка спеціально підготовлена і професійно зайнята в процесах формування і реалізації управлінського впливу.

Аналіз світового досвіду публічного управління свідчить, що персонал публічної служби є найціннішим капіталом суспільства і держави. Тому держави спрямовують свої зусилля на створення сприятливих умов, насамперед правових (врегулювання сфери застосування принципів і норм публічного права для освоєння посадовою особою правил і норм професійної діяльності; система призначення посадових осіб з урахуванням їх власних можливостей і здібностей; оплата праці з урахуванням особистого внеску працівника у вирішенні проблем; формування і усвідомлення прав, обов'язків і відповідальності службовців тощо), для створення потужної публічної служби, сила якої визначається професійною спроможністю її персоналу.

В Україні багато з названих напрямків обмежуються “ривками”, компаніями, наслідком чого є систематичне оновлення кадрів, викликане високим рівнем плинності працівників органів місцевого самоврядування. За офіційною статистикою Головного управління державної служби України, станом на кінець 2006 р. із 95,6 тис. осіб за власним бажанням вибуло 5,7 тис. осіб. Ці дані майже дорівнюють показник об’єктивної причини вибуття працівників із органів місцевого самоврядування – це “закінчення повноважень або їх дострокове припинення” (7,0 тис. осіб). Тобто, поки що українське суспільство не навчилося поважати і берегти персонал органів місцевого самоврядування.

Таким чином, відзначена очевидна недостатність уваги до проблеми правового забезпечення професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування потребує комплексного дослідження на основі систематичної, планомірної і послідовної роботи щодо становлення професіонала – службовця органів місцевого самоврядування. Розгляду здобутків та проблем такої професіоналізації і присвячено дану роботу.

На сьогодні немає єдиної думки відносно нормативно-правового забезпечення професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування. На думку проф. О. Оболенського, таке забезпечення має бути переглянуте на засадах Концепції законодавства України про державну службу з урахуванням положень Концепції адаптації інституту державної служби України до стандартів Європейського Союзу та Програми розвитку державної служби на 2005 – 2010 рр., а також сучасних досліджень у цій сфері. Запровадження нового нормативно-правового забезпечення проходження служби в органах місцевого самоврядування супроводжуватиметься, на думку автора, підвищенням результативності та ефективності професійного навчання працівників цих органів [8, с. 421-422]. Безумовно, надані пропозиції є доцільними для професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування, за винятком питання перегляду цього процесу на засадах Концепції законодавства України про державну службу.

На нашу думку, між державною службою та службою в органах місцевого самоврядування має бути проведена межа, тому що надто специфічні їх завдання і функції, а відповідно, і характер взаємодії з людьми. Тоді державна служба та служба в органах місцевого самоврядування визначатимуться як самостійні види публічної служби, що відповідає процесу побудови в ході адміністративної реформи ефективного демократичного управління на засадах децентралізації та деконцентрації публічної влади. Отже, служба в органах місцевого самоврядування не входить до системи державної служби, не є її структурною частиною і потребує свого правового врегулювання, у т.ч., в аспекті професіоналізації.

Цікавими і корисними в контексті визначеної проблеми є Концептуальні засади стратегії підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів місцевого самоврядування в сучасних умовах [6, с. 21]. Щодо нормативно-правової бази, то очевидним, у цій стратегії, акцентування на стандарти. Проте існує думка, що це мають бути не лише “загальнонаціональний стандарт кадрового забезпечення місцевого самоврядування” або “стандарти муніципальної освіти”. Оскільки Україна зорієнтована на євроінтеграцію, доречним є, передусім, приєднання до Стратегії інноваційного та ефективного управління на місцевому рівні, яка з 2007 р. набуває свого поширення на європросторі та, зокрема, визначає стандарти публічної діяльності як набір 12 принципів ефективного демократичного управління.

О. Бедний, досліджуючи адміністративно-правове регулювання служби в органах місцевого самоврядування в Україні, відзначає, що особливість відносин, які регулюються місцевим самоврядуванням, полягає в тому, що їхнім головним об’єктом виступає поведінка осіб – службовців органів місцевого самоврядування. Ці особи виступають також обов’язковими суб’єктами цієї групи відносин. Крім того, зазначено, що комплексний кодифікований адміністративно-правовий акт, присвячений нормам, які регулюють організацію служби в органах місцевого самоврядування в Україні, відсутній [2, с. 11]. Слушною є принципова позиція щодо необхідності

кодифікувати норми, які регулюють публічно-службові відносини в єдиному нормативно-правовому акті – Кодексі публічної служби України. Існування такого законодавчого акта, з нашої точки зору, сприятиме наближенню правових норм про службу в органах місцевого самоврядування до принципів публічного права та сфер його застосування. Службовці органів місцевого самоврядування є найнятими територіальною громадою працівниками для реалізації відповідних функцій щодо забезпечення конституційних прав і свобод громадян та сприяння сталому територіальному розвитку. Отже, вони добровільно беруть на себе зобов'язання перед своєю громадою виконувати свої повноваження та обов'язки, і саме це вимагає законодавчого закріплення базових принципів цієї служби, серед яких провідне місце має належати принципу професіоналізму.

Як показує аналіз публікацій, де започатковано вирішення даної проблеми, зазначений напрям наукових досліджень ще тільки формується, він є новим не лише для України, а й для інших держав. Такі обставини диктують необхідність відпрацювання, насамперед рамкових, правових умов професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування, які ще залишаються нерегульованими нормами конституційного й адміністративного права і потребують свого теоретико-методологічного визначення та закріплення в законодавчих і підзаконних актах.

Мета даної роботи полягає у визначенні нормативно-правових засад професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування із сучасних позицій теорії державного управління, держави і права, положень конституційного і адміністративного права України та публічного права країн світу.

Історія розвитку законодавства про публічну службу кожної з демократичних країн показує, що немає єдиних норм щодо її влаштування і, відповідно, професіоналізації. Проте є загальновизнані принципи, які відображені в законодавстві цих країн, але які не обмежують можливостей і гнучкості публічної служби, у тому числі щодо професіоналізації.

Підвалини формування цих принципів закладені державною та громадською теоріями місцевого самоврядування. Наприклад, наголошувалося, що публічне управління як ознака самоврядування має здійснюватися не професійними чиновниками, а почесними громадянами (Г. Єллинек), а особи, які заміщують посади в органах місцевого самоврядування, мають виконувати свої обов'язки виключно на почесних засадах, без будь-якого винагородження (Р. Гнейст) [3, с. 26 – 28]. Зараз проглядається зв'язок такого підходу з одним із сучасних принципів суспільного життя – принципом самовідданості, зміст якого полягає в тому, що “посадові особи мають приймати рішення лише керуючись суспільними інтересами. Вони не повинні робити це задля отримання фінансової користі для себе, своїх родичів чи знайомих” [9, с. 2]. Визначальним цей принцип має стати при професійній орієнтації та професійному відборі як складових професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування. Саме на цих етапах повинен відбуватися усвідомлений вибір людиною цього виду трудової діяльності, який обмежує їх громадянські права, бо спрямований, передусім, на досягнення результатів для громадян та користувачів публічних послуг.

Відповідно до муніципального права служби в органах місцевого самоврядування притаманні такі риси: професійна діяльність; діяльність на постійній основі; заміщення муніципальної посади, яка не є виборною; забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування і посадових осіб місцевого самоврядування; діяльність в органах місцевого самоврядування [7, с. 5 – 11]. Виходячи з цього, виокремлюється ще один принцип, який однак відноситься до принципів належного врядування – це “ефективна виконавська діяльність у межах чітко визначених функцій та ролей” [10, с. 5]. Слід відзначити, що для вітчизняного законодавства поняття “служба в органах місцевого самоврядування” є досить новим і не використовувалося раніше тому, що не було такої необхідності: службовці місцевих органів державної влади – місцевих рад та виконавчих комітетів вважалися державними службовцями. Не було використане це поняття в прийнятій у 1996 р.

Конституції України та Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” (1997 р.), які визначили перехід до організації місцевої влади на засадах самоуправління і становлення місцевого самоврядування в якості самостійної форми здійснення влади народом. Тому первинно служба в органах місцевого самоврядування трактувалася як частина державної служби, а державний службовець і посадова особа місцевого самоврядування розглядались як рівнозначні поняття. Згідно з таким поглядом службовець органів місцевого самоврядування – це державний службовець, який працює в органі місцевого самоврядування. Що суперечить Конституції України, в якій встановлено: органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади.

Розмежовує державну службу і службу в органах місцевого самоврядування Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування”. Проте цей законодавчий акт не передбачає чіткого поділу між політичними й адміністративними посадами, що суперечить принципам європейського законодавства про публічну службу і, відповідно, створює перепони для професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування в Україні на принципах належного врядування. Але, за умов скасування цього бар’єра, принцип ефективної виконавської діяльності в межах чітко визначених функцій та ролей міг би запроваджуватися під час підготовки кадрів.

Професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування має забезпечуватися правовим врегулюванням питань обов’язкового підвищення посадовцями своєї професійної кваліфікації за допомогою атестації, щорічних оцінювань, запровадження системи службового просування на підставі професійних досягнень, оцінки якості надання послуг громадянам тощо. За таких умов доцільним, на нашу думку, є запровадження принципу компетентності та потенціалу, за яким “професійні навички тих, хто здійснює управління, постійно підтримуються та вдосконалюються для покращання їхньої роботи та результатів. Посадовці заохочуються до постійного покращання їхньої роботи. Розробляються практичні методи та процедури, а

також використовуються для перетворення навичок у потенціал та для отримання кращих результатів” [4, с. 7]. Принцип компетентності та потенціалу має суттєво змінити ситуацію з кар’єрним зростанням, яка сьогодні характеризується відсутністю можливостей для цього в органах місцевого самоврядування (45,9 %), відсутністю системи управління кар’єрою працівника (33,8 %), відсутністю в самого працівника прагнення до кар’єрного зростання (22,6 %), досить низькою оцінкою щодо врахування професіоналізму при просуванні на більш високі посади (18,7 %) [5, с. 56-57].

Отже, запропоновані наукові розробки з використанням накопиченого протягом багатьох років вітчизняного і зарубіжного досвіду щодо покращання діяльності працівників служби місцевого самоврядування та зміцнення професійної спроможності цього суб’єкта дають змогу зробити такі висновки.

Необхідною умовою демократизації України є розвиток місцевого самоврядування, яке через формування гнучкої системи локального управління повинно створювати необхідні умови для реального наближення публічної влади до населення. Важлива роль у цьому процесі відводиться такому публічно-правовому інституту, як служба в органах місцевого самоврядування.

У контексті професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування спочатку потрібно остаточно законодавчо оформити інститут служби в органах місцевого самоврядування як окремий вид публічної служби, інститут адміністративного права. Разом з тим мають бути врегульовані співвідношення служби в органах місцевого самоврядування з інститутом державної служби, наприклад, положення, які створюють можливість для переходу з однієї системи служби в іншу, що є досить важливим для кар’єри службовця, його професійного зростання, слугує підвищенню ефективності як служби в органах місцевого самоврядування, так і державної служби.

Продовження професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування актуалізує завдання нормативно-правового забезпечення цього процесу, піднімає питання запровадження принципів особливої підтримки й уваги до посадовців, забезпечення фаховості працівників органів місцевого

самоврядування, наприклад таких, як запропоновані в дослідженні: принцип самовідданості; принцип ефективної виконавської діяльності в межах чітко визначених функцій та ролей; принцип компетентності та потенціалу тощо. Але перелік наведених принципів не є вичерпним і потребує подальшого комплексного дослідження та об'єднання зусиль у цій справі політичних партій, місцевих громад і всіх зацікавлених сторін.

Список використаних джерел

1. Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування” // ВВР України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.
2. *Бедний О.І.* Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис... к.ю.н.: 12.00.07 / Одес. нац. юр. ак. – О., 2003. – 19 с.
3. *Григорьев В.А.* Местное самоуправление: сравнительно-правовой анализ основ организации и деятельности. – О.: Юрид. лит-ра, 2001. – 196 с.
4. Доопрацьований проект стратегії інноваційного та ефективного управління на місцевому рівні / Центр експертного аналізу реформи місцевого самоврядування. Дирекція демократичних інститутів. – Страсбург: Рада Європи. – 2007. – 24 травня. – 8 с.
5. *Кальниш Ю., Штика Л., Козюра І.* Актуальні проблеми професіоналізації посадових осіб органів місцевого самоврядування в Україні // Вісн. державної служби в Україні. – 2005. – № 4. – С. 55 – 60.
6. Концептуальні засади стратегії підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів місцевого самоврядування в сучасних умовах // Аспекти праці. – 2006. – № 3 (35). – травень-червень. – С. 18 – 22.
7. *Немчинов А.А., Володин А.М.* Муниципальная служба: Справ. пособие. – М.: Дело и Сервис, 2002. – 382 с.
8. *Оболенський О.Ю.* Державна служба: Підруч. – К.: КНЕУ, 2006. – 472 с.
9. Стандарти суспільного життя. Стандарти поведінки посадових осіб місцевих органів влади Англії, Шотландії та Уельсу // Третій звіт Комітету зі стандартів суспільного життя. Голова Комітету: лорд Нолан. – Т. 1: Звіт. Представлений Парламенту Прем'єр-міністром за розпорядженням Її Величності. – 1997. – Липень. – 2 с.
10. *Форрестер К.* Міркування про врядування та стандарти: Матеріали семінару “Належне врядування в Україні: шляхи та перспективи розвитку”. – К.: Проект Комітету виборців України “Демократизація України: зміцнення ролі громадськості у наданні державних послуг” за фінансової підтримки Посольства Великобританії в Україні, 2007. – 31 жовтня. – 10 с.

Krasnopyorova S.V. Legal aspects of profesionalizatsii of service in the organs of local self-government.

The offered complex research of professionalisation of service in the organs of local self-government from modern positions of theory of the public administration, state and right, positions of constitutional, administrative and civil right for Ukraine and other states is directed on determination of right nature of this process.

Key words: legal bases, professionalisation, service in the organs of local self-government.

Красноперова С.В. Правовые аспекты профессионализации службы в органах местного самоуправления.

Предложено комплексное исследование профессионализации службы в органах местного самоуправления, исходя из современных позиций теории государственного управления, государства и права, положений конституционального и административного права Украины и других государств, направленное на определение правовой природы этого процесса.

Ключевые слова: правовые принципы, профессионализация, служба в органах местного самоуправления.