

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

Проведено дослідження виникнення та розвитку інституту служби в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба), визначено проблеми конституційно-правового регулювання служби в органах місцевого самоврядування, запропоновані шляхи удосконалення законодавчої регламентації служби в органах місцевого самоврядування України

Ключові слова: служба в органах місцевого самоврядування, становлення муніципальної служби, законодавче регулювання, підвищення кваліфікації, законодавчі пропозиції.

Розбудова незалежної Української держави об'єктивно обумовлює необхідність підвищення ролі та авторитету державної і комунальної (муніципальної) служби. За таких обставин дослідження інституту муніципальної служби є актуальним і постає адекватною формою наукового обґрунтування світових досягнень конституціоналізму.

В умовах зміни пріоритетів суспільного розвитку, демократизації соціальних відносин, гуманізації управління питанням конституційно-правових засад організації та діяльності професійного корпусу публічних службовців набуває особливого значення. Питання формування інституту муніципальної служби в Україні є актуальним також з огляду на наукову розробленість окресленої проблеми.

Метою наукової статті є дослідити розвиток конституційно-правового регулювання інституту служби в органах місцевого самоврядування України, визначити сучасні проблеми та запропонувати шляхи удосконалення законодавчого регулювання і практики муніципальної служби.

Як показав аналіз стану наукової розробки проблем місцевого самоврядування загалом та муніципальної служби зокрема, українськими вченими створено підґрунтя для її подальшого вивчення. Вагомий внесок у дослідження цієї проблематики зробили М.Баймуратов [1], О.Батанов [2, 3], Н. Гончарук [9], В.Кравченко [6], В.Куйбіда [7], Т. Мотренко, Н.Нижник [9], М.Пухтинський [8], С.Серьогіна [4] та ін. Однак у наукових публікаціях вивчення питань, пов'язаних зі становленням інституту муніципальної служби, сучасним станом реалізації законодавства, що регулює службу в органах місцевого самоврядування досліджено не в достат-

ній мірі.

В останні роки серед науковців триває дискусія щодо правомірності введення муніципальної служби в Україні як публічно-владної діяльності службовців органів місцевого самоврядування. Одні вчені вважають, що муніципальна служба є різновидом державної служби і не має особливих відмінностей від державної цивільної служби. Інші вчені вважають, що служба в органах місцевого самоврядування це самостійний інститут муніципальної влади, який має право на самостійне існування.

Такі поняття, як «комунальна служба» та «комунальний (муніципальний) службовець» у національному праві України не використовуються. В цьому не було й потреби, оскільки за радянських часів службовці відповідних місцевих Рад народних депутатів та їх виконавчих комітетів вважалися державними службовцями, оскільки всі ради від сільської до Верховної відносились до органів державної влади.

Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів і місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 року та його нова редакція від 26 березня 1992 року також не використовували терміни «комунальна служба» та «комунальний службовець». Це свідчить про те, що і після ліквідації партійно-радянської системи організації влади поняття «державні службовці» та «комунальні службовці» продовжували розглядатись як рівнозначні. З цих позицій комунальними службовцями можна було вважати тих державних службовців, які працюють в органах місцевого самоврядування.

Такий підхід знайшов відображення в Постанові Верховної Ради України «Про введення в дію Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року, згідно з пунктом 2 якої на працівників органів місцевого

та регіонального самоврядування було поширено дію даного Закону і вони були прирівняні до відповідних категорій посад державних службовців. Положення цієї Постанови були конкретизовані в Указі Президента України від 16 березня 1994 року «Про присвоєння рангів державних службовців представникам Президента України в районах і працівникам органів місцевого самоврядування» та в Постанові Кабінету Міністрів України від 18 квітня 1994 року за №239 «Про віднесення посад працівників місцевих Рад народних депутатів та їх виконавчих комітетів до відповідних категорій посад державних службовців і присвоєння їм рангів державних службовців».

На жаль, цей підхід збережено і при розробці нового Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», який було прийнято Верховною Радою України 21 травня 1997 року. Даний Закон також обходить поняття «комунальна служба» та «комунальний службовець», використовуючи натомість термін «посадова особа місцевого самоврядування» (наприклад, стаття 1 Закону). Така термінологія уявляється дещо аморфною, оскільки вона не характеризує статусу цих посадових осіб.

В той же час Конституція України відображає протилежний підхід. Так, зі змісту частини 2 статті 5 Конституції випливає, що органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади, в зв'язку з чим їх посадові особи не можуть вважатися державними службовцями, а частина 2 статті 38 Конституції взагалі розмежовує державну службу та службу в органах місцевого самоврядування (тобто комунальну службу).

Зрозуміло, що служба в органах місцевого самоврядування має багато спільних рис з державною службою. Обидві ці служби базуються на спільних принципах публічної служби, зокрема, верховенства права, демократизму і законності, гуманізму, гласності, рівному доступі громадян до служби, професіоналізмі, компетентності, пріоритеті прав і свобод людини і громадянина, правової і соціальної захищеності службовця, позапартійності.

Водночас служба в органах місцевого самоврядування характеризується і специфічними рисами та принципами: служіння не народові України в цілому або державі, а територіальній громаді, поєднання місцевих та загальнодержавних інтересів, дотримання прав і законних інтересів місцевого самоврядування; самостійність кадрової політики в системі місцевого самоврядування, правової і

соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування; фінансове та матеріальне забезпечення за рахунок коштів бюджетів місцевого самоврядування, районних та обласних бюджетів [6, с. 230].

Конституція України від 28 червня 1996 року розмежовує державну службу і службу в органах місцевого самоврядування як відносно самостійні форми публічної служби. Відповідно, службу в органах місцевого самоврядування не можна розглядати як частину державної служби, а службовців органів місцевого самоврядування – як державних службовців, що працюють в органах місцевого самоврядування. Це впливає з тих положень Конституції України, в яких місце самоврядування закріплюється як особлива форма публічної влади.

7 червня 2001 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», який регулює правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, визначає загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування.

Згідно із діючим Законом «Про службу в органах місцевого самоврядування» служба в органах місцевого самоврядування є професійна, на постійній основі діяльність громадян України, що займають посади в органах місцевого самоврядування та їх апаратів, яка спрямована на забезпечення завдань і функцій місцевого самоврядування, реалізацію повноважень цих органів. А посада в органах місцевого самоврядування — це передбачена законодавством України, статутом від повідної територіальної громади та визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця органів місцевого самоврядування та їх апарату з установленими повноваженнями щодо виконання завдань і функцій місцевого самоврядування та відповідальністю за здійснення цих повноважень.

Унормовано також особливості посад, які на відміну від посад державних службовців поділяються на: виборні посади, на які особи обираються територіальною громадою; виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою; посади, призначення на які здійснюється відповідним головою на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

На сучасному етапі розвитку України важливим є удосконалення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування. Після прийняття Конституції України від 28 червня 1996 року стало актуальним розробка концепцій і законопроектів про службу в органах місцевого самоврядування (муніципальну службу). Верховна Рада України 7 червня 2001 року прийняла Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Дія зазначеного закону не зняла всі суперечності і проблеми, і тому на часі є підготовка нового закону про службу в органах місцевого самоврядування.

За даними Державного комітету статистики України загальна чисельність державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування станом на 1 січня 2011 року складала 379283 осіб. З них в органах державної влади працюють 279500 державних службовців, в органах місцевого самоврядування – 99783 посадових осіб. Депутатів місцевих рад налічується близько 235 тисяч.

Реалізація Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» значно ускладнюється тим, що в Україні налічується 12068 окремих органів місцевого самоврядування (обласні, міські, районні, районні у містах, селищні та сільські ради) в яких працює 99783 посадових осіб. У системі місцевого самоврядування не передбачено вертикалі управління, тобто кожний орган є окремим, самостійним органом. Крім того, близько 40% сільських, селищних та міських голів, 40-60% депутатів місцевих рад під час кожних виборів обираються вперше.

Одним із найскладніших питань є організація підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів для служби в органах місцевого самоврядування: вивчення потреби у навчанні, формування та розподіл державного замовлення на підготовку кадрів, формування мережі навчальних закладів, координація ліцензування та акредитація освітньої діяльності, розробка освітньо-професійних програм та відповідних інструктивно-методичних матеріалів.

Крім того, представницькі органи місцевого самоврядування фактично не охоплені державною системою професійного навчання, крім невеликої частини депутатів. Які є державними службовцями або посадовими особами місцевого самоврядування. Рівень професійної освіти депутатів, здебільшого не дозволяє їм кваліфіковано здійснювати свої повноваження та виконувати обов'язки, покладені на них законодавством.

Сьогодні спостерігається відсутність мотивації щодо професійного розвитку депутатів місцевих рад, впливу результатів підвищення кваліфікації на кар'єрне зростання посадових осіб місцевого самоврядування, не забезпечують стабільної успішної службової кар'єри та кваліфікованого виконання депутатських повноважень та є причинами плинності кадрів в органах державної влади та місцевого самоврядування.

Вважаю, що пріоритетним напрямком державної політики має бути створення повноцінної комплексної системи підготовки професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, створення належних умов для розвитку їх професійної компетенції, підвищення результативності роботи, забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування з урахуванням кращих міжнародних практик та вітчизняних традицій.

Створення такої системи вимагає удосконалення нормативної бази, забезпечення ефективними механізмами вивчення потреб і оцінки якості навчання, поліпшення кадрового і науково-методичного потенціалу.

Певні реформи в цій сфері вже зроблено, так відповідно до Указу Президента України від 18 липня 2011 року №769 утворено Національне агентство з питань державної служби шляхом реорганізації Головного управління державної служби України. Цим Указом затверджено Положення про Національне агентство України з питань державної служби.

Національне агентство України з питань державної служби (далі – Нацдержслужба України) є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом. Нацдержслужба України забезпечує формування та реалізацію єдиної державної політики у сфері державної служби, здійснює функціональне управління державною службою.

Основними завданнями Нацдержслужби України є: забезпечення формування та реалізації єдиної державної політики у сфері державної служби; участь у формуванні державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування; розроблення заходів щодо підвищення ефективності державної служби, координація та здійснення контролю за їх виконанням; організація та координація заходів щодо проведення наукових досліджень з питань державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; організація підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних

службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Нацдержслужба України відповідно до покладених на неї завдань: формує єдину державну політику у сфері державної служби і забезпечує її реалізацію, а також бере участь у формуванні державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування; розробляє та затверджує нормативно-правові акти з питань державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; надає роз'яснення щодо застосування законодавства з питань державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, які в разі потреби оприлюднюються у друкованих засобах масової інформації для врахування особами, на яких поширюється дія Законів України «Про державну службу» і «Про службу в органах місцевого самоврядування»; здійснює заходи щодо вдосконалення механізму проведення конкурсного відбору кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців, щорічної оцінки виконання державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування покладених на них завдань; організовує та координує професійне навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, бере участь у межах своїх повноважень у здійсненні контролю за якістю навчання; визначає разом з іншими органами державної влади пріоритетні напрями підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, сприяє направленню на навчання за кордон державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

У системі Нацдержслужби діє Департамент персоналу державних органів та органів місцевого самоврядування, у складі якого є відділ з питань управління персоналом місцевих державних адміністрацій та служби в органах місцевого самоврядування. Саме цей відділ займається питаннями служби в органах місцевого самоврядування.

Потребує законодавчого удосконалення регламентація зв'язків між державною службою та комунальною службою таким чином, щоб передбачити можливість переходу службовців з однієї служби на іншу, а також перехід з однієї муніципальної служби на іншу муніципальну службу. Є необхідність узгодження положень законодавства про службу в органах місцевого самоврядування з оновленим законодавством про державну службу та з трудовим законодавством. Також існують проблеми встановлення

обмежень, пов'язаних з проходженням комунальної служби та гарантій для комунального службовця, які необхідно встановити на законодавчому рівні.

Загалом необхідно здійснити комплексну адаптацію положень національного законодавства про службу в органах місцевого самоврядування до принципів та стандартів, закріплених в європейських правових документах, а саме Європейській хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985р. [5], а також додаткового протоколу до неї щодо участі у справах місцевої влади, Європейській стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, Утрехтській декларації «Добре місцеве та регіональне врядування у нестабільний час: запорука змін» від 2009 р., Утрехтського плану дій щодо забезпечення доброго місцевого та регіонального врядування на 2010-2013 рр., рекомендації Комітету міністрів Ради Європи та Конгресу місцевих та регіональних Влад Ради Європи.

На основі викладеного вище, пропоную законодавчо закріпити розмежування політичних та адміністративних посад в органах місцевого самоврядування; забезпечити реалізацію принципу політичної нейтральності (деполітизації) професійних муніципальних службовців; передбачити конкурсний порядок заміщення адміністративних посад в органах місцевого самоврядування, закріпити обов'язкове перманентне навчання службовців органів місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад.

Література

1. *Баймуратов М. А.* Объектный состав публичной самоуправленческой (муниципальной) власти : телеологические установки, идентификация, конституционно-правовая регламентация / М. А. Баймуратов ; Т. М. Буряк ; Мариупольский гос. гуманитарный ун-т ; Представительство Европейского центра публичного права в Украине. — Сумы : Університетська книга, 2007. — 232 с.
2. *Батанов О. В.* Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : [монографія] / О. В. Батанов; за заг. ред. В. Ф. Погорілка. — К. : Ін юре, 2003. — 512 с.
3. *Батанов О. В.* Муніципальна влада в Україні : проблеми теорії та практики : [монографія] / О. В. Батанов; відп. ред. М. О. Баймуратов. — К. : Юридична думка, 2010. — 656 с.
4. *Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні* : [підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / С. Г. Серьогіна (ред.) ; Національна юридична академія України

ім. Ярослава Мудрого. — Х. : Право, 2005. — 255 с.

5. *Європейська* хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985р. // 3б. договорів Ради Європи: Офіц. вид. — К.: Парламент. вид-во, 2000. — С. 190-205.

6. *Кравченко В.В.* Муніципальне право України: [навч. посіб.] / В.В. Кравченко, М.В. Пітцик. — К. : Атіка, 2003. — 672 с.

7. *Куйбіда В.С.* Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні / Куйбіда В. С. — Львів : Літопис, 2001. — 375 с.

8. *Підготовка* посадових осіб місцевого самоврядування та здійснення ефективного менеджменту на місцевому рівні. Науково-практичний посібник / Упоряд. О.В. Бейко, А.К. Гук / За ред. В.М. Князева, М.О. Пухтинського. — К.: СПД-Петруненко В.В., 2004. — 398 с.

9. *Публічна* адміністрація в Україні: становлення і розвиток: Монографія. / за заг. ред. А.В. Толстоухова, Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук. — Д.: Монолит, 2010. — 400 с.

Б. В. Калиновский

Пути совершенствования законодательного регулирования службы в органах местного самоуправления Украины

Проведено исследование возникновения и развития института службы в органах местного самоуправления (муниципальная служба), определены проблемы конституционно-правового регулирования службы в органах местного самоуправления, предложены пути усовершенствования законодательной регламентации службы в органах местного самоуправления Украины.

B. Kalinovski

Ways of legislative regulation of local government in Ukraine

Study on occurrence and development of the Institute in local self-government bodies (municipal service), constitutionally-defined issues of legal regulation of services in local government, suggested ways of improving legislative regulation of service in bodies of local self-government in Ukraine.