



МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

В. В. Толкованов
кандидат юридичних наук,
голова Національного агентства України
з питань державної служби (м. Київ)

УДК 353

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ

Розглядаються актуальні проблеми законодавчого забезпечення розвитку служби в органах місцевого самоврядування в умовах адміністративної реформи. На засадах аналізу діючих нормативно-правових актів, рекомендацій вітчизняних і зарубіжних експертів і дослідників визначаються пріоритетні напрями подальшого реформування служби в органах місцевого самоврядування.

Ключові слова: законодавство, державна служба, служба в органах місцевого самоврядування, адміністративна реформа, кадри, державна кадрова політика, місцеве самоврядування.

Процес становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні тісно пов'язаний з формуванням інституту служби в органах місцевого самоврядування (муніципальної служби). Саме через діяльність органів місцевого самоврядування вирішується переважна більшість питань місцевого значення, віднесених Конституцією та законами України до сфери компетенції місцевого самоврядування, забезпечується надання населенню адміністративних послуг.

Інститут служби в органах місцевого самоврядування отримав закріплення в Законі України “Про службу в органах місцевого самоврядування” від 7 червня 2001 року [1]. У той же час системні реформи (адміністративна, адміністративно-територіальна, бюджетна, податкова тощо), серед яких і реформа місцевого самоврядування, що розпочинаються в Україні, вимагають якісно нового рівня правової регламентації цього виду публічної служби. Все це, а також ухвалення Верховною Радою України у грудні 2011 року нової редакції Закону України “Про державну службу” обумовлює необхідність чіткого бачення розробки та впровадження оновленої Концепції законодавчого забезпечення розвитку служби в органах місцевого самоврядування.

Згадана Концепція повинна стати складовим елементом національного плану щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне



сусільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [2], ініційованої Президентом України, а також необхідним та ефективним інструментом щодо законодавчого забезпечення реформування та розвитку усієї системи державного управління (публічної адміністрації) в Україні.

В останні роки науковому вивченням проблем розвитку служби в органах місцевого самоврядування приділяється значна увага. Так, серед вітчизняних вчених, які досліджували та продовжують досліджувати різні аспекти розвитку служби в органах місцевого самоврядування, слід виділити О. Амосова, М. Білинську, К. Ващенка, В. Загорського, М. Йжу, С. Серьогіна, В. Бакуменка, В. Бодрова, І. Грицяка, В. Князєва, В. Мамонову, Т. Пахомову, М. Пухтинського, О. Руденко, С. Серьогіна, О. Тертишну та ін. Однак сьогодні з урахуванням ухвалення Верховною Радою України нової редакції Закону України “Про державну службу” та започаткованих Президентом України адміністративної реформи та реформи місцевого самоврядування потребують більш детального вивчення питання законодавчого забезпечення реформування служби в органах місцевого самоврядування.

Метою статті є розгляд актуальних питань законодавчого забезпечення розвитку служби в органах місцевого самоврядування в умовах адміністративної реформи.

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 цього апарату знаходить свій прояв у повсякденній професійній діяльності широкого кола осіб в органах державної влади та органах місцевого самоврядування — державний службі та службі в органах місцевого самоврядування. Найбільш наближеною до населення, і з точки зору формування і з позиції повсякденного впливу, виступає 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.

У вітчизняному законодавстві служба в органах місцевого самоврядування визначається як професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які обіймають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом [1].

Як зазначають вітчизняні вчені та дослідники у галузі державного управління, в юридичному аспекті служба в органах місцевого самоврядування охоплює правове регулювання особливих публічно-правових відносин, які загалом можуть бути відображені у формі контрактної та кар'єрної служби. Кар'єрна служба є переважною, зокрема вона заснована на тому, що службовці пов'язують свою діяльність у ній із просуванням по службі, професійним зростанням, підйомом ієрархічними сходинками [3].

Говорячи про службу в органах місцевого самоврядування як кар'єрний вид діяльності, передусім необхідно відзначити, що кар'єру неможливо відокремити від професії, отже, служба в органах місцевого самоврядування є професією. Подібне розуміння кар'єри щодо служби в органах місцевого самоврядування дає підстави дослідникам говорити про два типи кар'єри: сутність першого полягає у професійному просуванні службовця, у сходженні його до професіоналізму, від одних рівнів професіоналізму до інших, більш високих; другого — у посадовому його просуванні, досягненні певного соціального статусу, зайнятті більш високої посади. Отже, з урахуванням нових вимог суспільства служба в органах місцевого самоврядування повинна органічно поєднувати в собі означені два типи кар'єри [4].

Прикладом кар'єрної служби, побудованої на поєднанні професіоналізму і посадового просування, є Німеччина: для службової кар'єри нижчої, середньої та



підвищеної категорії служби встановлено різні вимоги, передусім освітні. Службові підвищення здійснюються відповідно до придатності, спроможності й фахових здібностей, до уваги не беруться стать, походження, раса, віросповідання, політичні переконання. Усе це визначається на підставі конкурсу. Заборонено стрибкове підвищення: посади, які треба пройти за регулярного виду проходження службової кар'єри, не повинні пропускатися. За “контрактною службою” службовці мають особливий статус, визначений законами чи нормативними актами, наближені до звичайних найманих працівників (вони фактично менеджери). Ця служба характерна для Великої Британії та США. Її загальний вектор спрямовано на “новий менеджеризм”. Характерними рисами такої служби є такі: звіт за результатами; децентралізація кадрової політики; привнесення в роботу державних службовців деяких аспектів бізнесу, зокрема боротьбу за клієнта, створення “культури державного підприємництва” тощо [5].

Досвід зарубіжних країн свідчить про регулювання питань служби в органах місцевого самоврядування нерідко разом з інститутом державної служби в одному законі — про публічну службу. Публічність служби полягає, передусім, у тому, що вона здійснюється в органах публічної влади, забезпечує реалізацію й доведення публічної політики до широкого загалу. Публічний характер служби визначається публічним інтересом діяльності, що забезпечує реалізацію завдань і функцій місцевого самоврядування, закріплений у відповідних нормативно-правових актах. Так, відповідно до ст. 140 Конституції України [6], ст. 2 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [7] та ст. 4 Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” [1] випливає, що місцеве самоврядування в Україні і відповідно служба в органах місцевого самоврядування здійснюються за такими основними принципами, як самостійність у межах визначених законами повноважень та поєднання місцевих і державних інтересів. Така позиція відображає автономність служби в органах місцевого самоврядування і специфіку її завдання — обов’язкове забезпечення волі носія влади у сфері самоврядування шляхом реалізації власних і делегованих державою повноважень місцевого самоврядування.

Отже, важливо підкреслити, що служба в органах місцевого самоврядування — це самостійний інститут, який не входить до системи державної служби. Однак очевидним також є те, що ця служба не може бути не пов’язаною з державною службою, не ґрунтуючись на загальних принципах публічної служби (демократизація, орієнтація на пересічного громадянина як споживача послуг та на кінцевий результат, рентабельність і простота управління тощо). Тому службу в органах місцевого самоврядування слід розглядати як самостійний рівноправний вид публічної служби, який цілком відповідає тенденціям процесу побудови в ході адміністративної реформи ефективного демократичного управління на засадах децентралізації та деконцентрації влади [3].

Поряд з позитивними змінами в публічному управлінні (модернізацією системи виконавчої влади, реформуванням виборчого законодавства, вдосконаленням форм і методів діяльності місцевого самоврядування в ході реформування системи державного управління та місцевого самоврядування) ще не вирішено низку питань, а саме:

1. Не забезпечено взаємозв’язок реформи місцевого самоврядування з адміністративною та бюджетною реформами, з реформуванням службових правовідносин.
2. Принципи системності та взаємозв’язку державної служби та служби в органах місцевого самоврядування не мають достатніх організаційно-правових механізмів їх реалізації, вимагають уточнення і доповнення.
3. Законодавчо та організаційно невирішенні питання розмежування повноважень між органами державної влади й органами місцевого самоврядування у сфері правового регулювання муніципально-службових відносин. Результатом



цього є колізії та прогалини в законодавстві про службу в органах місцевого самоврядування, неможливість реалізації його окремих положень тощо.

4. Не повною мірою отримала нормативне закріплення кадрова політика держави у сфері служби в органах місцевого самоврядування, не вирішенні питання формування резерву управлінських кадрів, системи професійної підготовки та перепідготовки службовців, не відпрацьовані кадрові технології, що ускладнює формування професійного і компетентного складу посадовців місцевого самоврядування, спроможних ефективно використовувати сучасні технології муніципального управління, спрямовані на якісно новий рівень адміністративних та соціальних послуг, які надаються населенню в системі місцевого самоврядування.

5. Удосконалення потребують проблеми 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.

6. Залишається невирішеною проблема стимулювання професійної діяльності службовців. Практика регулювання службових відносин свідчить, що репресивні заходи, спрямовані на припинення корупційних проявів в органах місцевого самоврядування, не дають очікуваного соціального ефекту. Необхідна диференціація антикорупційних заходів, що застосовуються до державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування, виходячи з різної природи принципів та об'єктів їх управлінської діяльності.

Ці проблемні питання повинні бути враховані при вдосконаленні регламентації служби в органах місцевого самоврядування, що 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; методологічне обґрунтування змісту і сутності інституту служби в органах місцевого самоврядування в сучасних умовах реформування публічного управління.

Слід зазначити, що Національним агентством України з питань державної служби було розпочато у 2011 році у співробітництві з науковими та навчальними закладами (Інститутом держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Національною академією державного управління при Президентові України), Державним Фондом сприяння місцевому самоврядуванню в Україні, національними асоціаціями органів місцевого самоврядування діяльність щодо підготовки Стратегії законодавчого забезпечення реформування та розвитку служби в органах місцевого самоврядування. Проект згаданого документу було вперше внесено на розгляд широкого кола громадськості в рамках проведення 1–2 листопада цього року Всеукраїнських муніципальних слухань.

На нашу думку, метою зазначененої Концепції повинно стати створення 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.

У Концепції повинні бути визначені загальні засади подальшого розвитку служби в органах місцевого самоврядування (з урахуванням положень нової редакції Закону України “Про державну службу”, пріоритетів адміністративної реформи та реформи місцевого самоврядування, визначених у Програмі економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”): умови вступу на службу в органах місцевого самоврядування, порядок її проходження та припинення, правовий статус службовців органів місцевого самоврядування, засади їх соціального й правового захисту тощо.



Особливої уваги потребують питання, які повинні знайти своє відображення в положеннях оновленого законодавства про службу в органах місцевого самоврядування, якими будуть створені правові передумови для [8]:

- підвищення престижності служби в органах місцевого самоврядування;
- врегулювання статусу службовців 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 адміністративних послуг, що надаються населенню службовцями органів місцевого самоврядування;
- введення в дію прозорого механізму прийняття на службу в органи місцевого самоврядування;
- забезпечення політичної нейтральності інституту служби в органах місцевого самоврядування;
- введення в дію ефективного механізму запобігання корупції в органах місцевого самоврядування;
- забезпечення прозорості в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- створення умов для просування по службі відповідно до професійної освіти, результатів роботи та атестації (службова кар'єра);
- створення ефективного механізму проходження служби в органах місцевого самоврядування за контрактом;
- підвищення рівня соціального та матеріального захисту службовців органів місцевого самоврядування;
- забезпечення узгодженості законодавства про службу в органах місцевого самоврядування, державну службу, трудового та іншого галузевого законодавства.

Зазначена Концепція повинна визначити основні етапи та механізми реформування та подальшого розвитку служби в органах місцевого самоврядування. Слід зазначити, що розмежування політичних (виборних) і адміністративних посад призведе до певної диференціації статусів осіб, обраних на посади в системі місцевого самоврядування, та призначених службовців, що обумовлює необхідність проведення обстеження інституційної та бюджетної структури муніципального управління, результатів діяльності органів місцевого самоврядування тощо [9].

Перехід до нової класифікації посад службовців місцевого самоврядування почнеться після запровадження відповідних положень оновленого законодавства про державну службу та за умови розробки Кабінетом Міністрів України чітких критеріїв класифікації цих посад та методики оцінювання чинних посад відповідно до цих критеріїв. У зв'язку з цим перехід до нової системи рангів потребує розроблення критеріїв та методики оцінювання результатів діяльності службовців органів місцевого самоврядування.

Розробка та впровадження нового законодавства про службу в органах місцевого самоврядування покликана врегулювати питання соціальних гарантій для службовців місцевого самоврядування (також підвищення заробітної плати), що повинно забезпечити привабливість публічної служби серед молоді та інших категорій громадян, а також конкурентність публічної служби серед інших професій, зокрема й приватного сектора.

Отже, реформування служби в органах місцевого самоврядування є необхідним елементом подальшої реалізації Програми економічних реформ, зокрема впровадження адміністративної реформи та реформи місцевого самоврядування. Одночасно подальший розвиток служби в органах місцевого самоврядування є можливим лише на засадах реалізації системного та комплексного підходу, що обумовлює необхідність розробки Концепції законодавчого забезпечення розвитку служби в органах місцевого самоврядування, а в перспективі — ухвалення нової



редакції Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування”. Реалізація цих комплексних завдань дозволить вирішити такі питання:

- підвищити ефективність служби в органах місцевого самоврядування у результаті вдосконалення статусу службовців органів місцевого самоврядування, нової класифікації посад в органах місцевого самоврядування та алгоритмів присвоєння рангів відповідних посадових осіб, застосування сучасних технологій муніципального управління та муніципального менеджменту;
- підвищити якість адміністративних послуг, що надаються населенню в системі місцевого самоврядування та забезпечити їх доступність;
- забезпечити здійснення ефективного контролю за діяльністю службовців місцевого самоврядування;
- забезпечити реалізацію права громадян на рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування;
- зменшити рівень корупції в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- досягнути якісно нового рівня місцевого самоврядування, а також зміцнити довіру до інститутів місцевого самоврядування.

Все це сприятиме як комплексному реформуванню системи місцевого самоврядування (відповідно до загальновизнаних європейських принципів), так і створенню в Україні професійної та ефективної служби в органах місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493–ІІІ [Текст] // ВВР. — 2001. — № 33. — Ст. 170.
2. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава: Програма економічних реформ на 2010–2014 роки [Електронний ресурс] Президент України. — URL : http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf.
3. Толкованов, В. В. Розвиток місцевого самоврядування в контексті здійснення політики європейської інтеграції: актуальні проблеми та перспективи їх розв’язання (приклад міста Києва) [Текст] / В. В. Толкованов // Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні : [наук.–практ. посіб.] / [упор. О. В. Бейко, А. К. Гук, В. М. Князев]; за ред. М. О. Пухтинського, В. В. Толкованова. — К. : Крамар, 2003. — С. 309–313.
4. Игнатов, В. Г. Профессиональная культура и профессионализм государственной службы: контекст истории и современность [Текст] : [учебн. пособ.] / В. Г. Игнатов, В. К. Белолипецкий. — Ростов н/Д : МарТ, 2000. — 256 с.
5. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України [Текст] / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика — К. : Конус–Ю, 2007. — 735 с.
6. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. 254к/96–ВР [Текст] // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97–ВР [Текст] // ВВР. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
8. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах: збірник [Текст] / під ред. В. С. Куйбіди, В. В. Толкованова. — К. : Крамар, 2010. — 258 с.
9. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід: збірник матеріалів та документів [Текст] / наук. ред. М. О. Пухтинський. — К. : Атіка–Н, 2006. — 744 с.

Надійшла до редакції 01.12.2011



Толкованов В. В. Законодательное обеспечение развития службы в органах местного самоуправления в условиях реализации административной реформы

Рассматриваются актуальные проблемы законодательного обеспечения развития службы в органах местного самоуправления в условиях административной реформы. На основе анализа действующих нормативно-правовых актов, рекомендаций отечественных и зарубежных экспертов и исследователей определяются приоритетные направления дальнейшего реформирования службы в органах местного самоуправления.

Ключевые слова: законодательство, государственная служба, служба в органах местного самоуправления, административная реформа, кадры, государственная кадровая политика, местное самоуправление.

Tolkovanov, V. V. Legislative Provision of the Development of the Service in the Local Self-Government Bodies under the Conditions of Administrative Reform Realization

The topical problems of legislative provision of the development of the service in the bodies of local self-government in the conditions of administrative reforming have been considered in the article. The priority trends of the further reforming of the service in the bodies of local self-government are defined on the basis of the current normative and legal acts, recommendations of the national and foreign experts and researchers.

Key words: legislation, public service, service in the bodies of self-government, administrative reform, state personnel policy, self-governing.

