

Марта КАРПА, Тарас КІЦАК

*Національна академія державного управління  
при Президентіві України*

*Львівський регіональний інститут державного управління*

## **КОМПЕТЕНЦІЯ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ОСОБЛИВОСТІ ВИЗНАЧЕННЯ**

Розкривається зміст поняття компетенції посадових осіб місцевого самоврядування, їх особливості. Узагальнюються нормативно-правові основи реалізації загальної та спеціальної компетенцій посадових осіб місцевого самоврядування в Україні. Визначається та обґрунтовується зв'язок посади та компетенції в діяльності посадових осіб місцевого самоврядування.

Ключові слова: публічний службовець, посадова особа місцевого самоврядування, посада, компетенція.

### ***Marta Karpa, Taras Kitsak. Competence of the local government officials: peculiarities of the definition***

The content components of the notion of the competence of the local government officials, their peculiarities are revealed. The generalization of the legal and regulatory framework for the implementation of general and special competences of the local government officials in Ukraine is carried out. The connection between the position and competence in the activities of the local government officials is determined and grounded.

Key words: public servant, local government official, position, competence.

В умовах децентралізаційних процесів в Україні актуальною проблемою є визначення, реалізація та розмежування компетенцій як органів публічної влади, так і їх посадових осіб. Значна увага науковців та практиків публічного управління привернена до вивчення питань розмежування повноважень органів публічної влади, визначення статусних характеристик публічних службовців, їх сфери діяльності, відповідальності, що є невід'ємними складниками поняття компетенції. Визначення складників і особливостей компетенцій посадових осіб місцевого самоврядування як одних із суб'єктів здійснення публічної влади, їх взаємозв'язків дозволить встановити змістове навантаження цього поняття, встановити основу для його запровадження в практику діяльності, розмежувати компетенції публічних службовців.

До аналізу формування та реалізації компетенцій посадових осіб місцевого самоврядування вчені підходять з різних позицій, а саме: з огляду на особливості розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (Б. Андресюк, М. Корнієнко, В. Кравченко, С. Майстро, М. Пітцик, О. Сушинський та ін.); у контексті становлення та розвитку місцевого самоврядування (В. Бабаєв, В. Бакуменко, І. Дробот, О. Іваницька, В. Куйбіда, Ю. Куц, М. Латинін, Т. Лозинська, В. Мамонова, А. Мерзляк, Ю. Молодожен, О. Мордвінов, В. Наконечний, О. Руденко, С. Саханенко, О. Сушинський, Ю. Шаров та ін.); у контексті досліджень повноважень посадових осіб місцевого самоврядування (В. Погорілко, С. Серьогін); з позиції дослідження регіонального розвитку (О. Коротич, Н. Нижник, С. Романюк). Деякі науковці вивчають компетенцію за галузевим принципом, зокрема цей підхід описав О. Сушинський [18]. У проекті модернізації системи професійного навчання державних службовців, здійсненому в Національній академії державного управління при Президентіві України, окреслена проблема втілення інституційних стандартів професійної діяльності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, у межах якої однією з робочих груп розглядалося питання стандартів компетенції посад державної служби та стандартів компетентності державних службовців [2].

© Карпа М. І., Кіцак Т. М., 2018

Загальною проблемою є визначення сутності компетенції посадових осіб місцевого самоврядування, її змісту, способів встановлення та розмежування в контексті діяльності органів публічної влади. Невирішеними раніше частинами загальної проблеми є нормативно-правова основа визначення та закріплення компетенцій посадових осіб місцевого самоврядування. Передумовою до аналізу процесів формування компетенції посадових осіб місцевого самоврядування має слугувати теоретична основа розуміння змісту та суті поняття компетенції посадових осіб місцевого самоврядування, її основних складників та їх особливостей.

Метою статті є дослідження процесів формування та визначення компетенцій посадових осіб місцевого самоврядування в Україні. Для досягнення мети поставлені такі завдання:

- дати визначення поняття «компетенції посадової особи місцевого самоврядування», виділити її основні складники, розкрити особливості, зміст;
- узагальнити діючу нормативно-правову основу реалізації компетенцій посадових осіб місцевого самоврядування в Україні;
- визначити та обґрунтувати зв'язок посади та компетенції в діяльності посадових осіб місцевого самоврядування.

Правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування визначається Конституцією України, Кодексом законів про працю України, законами України «Про міське самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», «Про запобігання корупції» та іншими законами України. На конституційному рівні компетенція місцевого самоврядування визначена на рівні органів місцевого самоврядування як інституцій. Щодо визначення компетенцій посадових осіб місцевого самоврядування, то на конституційному рівні зазначено такі статті:

- статус голів, депутатів і виконавчих органів ради та їхні повноваження, порядок утворення, реорганізації, ліквідації визначаються законом (ст. 141);
- територіальні громади на основі загального рівного прямого виборчого права обирають шляхом таємного голосування відповідно сільського, селищного, міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях. Строк повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на чергових виборах, становить п'ять років (ст. 141);
- інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом (ст. 146);
- голова районної та голова обласної ради обираються відповідною радою і очолюють виконавчий апарат ради (ст. 141) [5].

Поняття «посадової особи місцевого самоврядування» в нормативно-правовому полі закріплене в положеннях законів України «Про міське самоврядування» та «Про службу в органах місцевого самоврядування» та є однозначним за суттю та визначенням. У ст. 1 Закону України «Про міське самоврядування» розкривається поняття посадової особи як «особи, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету» [13]. У ст. 2 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» зазначається, що «посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету» [14].

Отже, основними закріпленими в нормативному полі базовими ознаками, які характеризують посадову особу органів самоврядування в Україні з позиції виконання функцій, є:

## Local Government

- виконання функцій представника самоврядної влади;
- виконання організаційно-розпорядчих функцій;
- виконання консультативно-дорадчих функцій.

Зміст компетенції посадових осіб місцевого самоврядування доцільно розкрити за допомогою аналізу її основних складників та визначення їх особливостей. Оскільки посадові особи місцевого самоврядування є публічними службовцями, доцільно використати схему компетенцій публічних службовців, за якою основними складниками компетенції посадових осіб місцевого самоврядування є: повноваження, предмет відання, відповідальність, підвідомчість, обмеження, гарантії, заохочення (таблиця).

### Основні структурні елементи компетенції посадових осіб місцевого самоврядування

Основні складники компетенції	Повноваження	Предмет відання	Юридична відповідальність	Підвідомчість (підвідомчість, підпорядкованість, підконтрольність, підзвітність)	Обмеження, гарантії, заохочення
Основний зміст	Нормативно закріплені права та обов'язки, спрямовані на виконання самоврядних функцій. Окреслюють можливості та необхідність стосовно виконання публічних функцій; вид та міру належної діяльності	Основний напрям/сфера діяльності, що виявляється у функціях та функціональному призначенні	Нормативно закріплений елемент правового статусу, націлений на ефективне виконання повноважень	Нормативно закріплена можливість діяльності. Забезпечує розмежування компетенцій, що виконують однорідні функції або мають однакові повноваження	Складники статусу, які забезпечують чи обмежують компетенційно-функціональні аспекти діяльності
Вид	Загальні повноваження Спеціальні повноваження	Предметна компетенція. Галузева компетенція. Загальна компетенція. Спеціальна компетенція	Дисциплінарна, адміністративна, цивільно-правова, кримінальна, матеріальна, контитуційно-правова	Територіальна підвідомчість. Предметна підвідомчість. Функціональна підвідомчість	Види обмежень, гарантій, заохочень, що діють відповідно до займаної посади

Базовим положенням щодо предметів відання є визначена в законодавчому полі позиція, за якої посадова особа є виконавцем функцій, таких як: управлінські, організаційно-розпорядчі, консультативно-дорадчі. Дискусійним залишається питання подвійної обов'язковості зазначених організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій. З положень закону можна стверджувати, що особа, яка не наділена організаційно-розпорядчими функціями, а здійснює виключно консультативну роботу, не може бути посадовою особою. Тобто проблемним питанням залишається питання використання частки «та/або» для зняття обов'язкової подвійності щодо реалізації функцій посадових осіб. Похідним від цього положення є наявність повноважень, тобто прав і обов'язків. Організаційно-розпорядчі обов'язки – це обов'язки щодо керівництва організаційною структурою, колективом, діяльністю окремих працівників, підрозділів тощо, тобто безпосереднє здійснення впливу на формування органу, його підрозділів, діяльність публічних службовців, скерування підлеглих на виконання завдань і функцій відповідно до компетенцій відповідної інституції.

Під предметом відання місцевого самоврядування розуміють сфери місцевого життя, у межах яких діє передбачений законом, а отже, і юридично компетентний в них орган та їх посадові особи. Кожний орган місцевого самоврядування повинен мати власне поле діяльності. Тому правове регулювання компетенції цього органу, перш за все, визначає ту сферу місцевого життя, у якій діє цей орган самоврядування. Отже, предмет відання як структурний елемент категорії компетенції є способом юридичного зазначення тих сфер місцевого життя, які визначаються як предмет власних дій органу місцевого самоврядування. Науковці визначають предмети відання як структурний елемент категорії компетенція і спосіб виокремлення тих сфер місцевого життя, які визначаються як предмет дій органу місцевого самоврядування, що і становить суть поняття предметної компетенції [3; 4].

Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування існують пропозиції, що для вирішення питань місцевого значення органам та посадовим особам місцевого самоврядування, територіальним громадам надаються всі функції та повноваження, крім тих, які закріплені за органами державної влади Конституцією та законами України. Складність виникає через відсутність законодавчого визначення питань місцевого значення. Існування конституційно-декларативного визначення цього поняття створює проблемні ситуації як у практиці, так і в теорії публічного управління. Через це виникають проблеми перерозподілу функцій суб'єктів публічної служби, з'являються різноманітні співвідношення компетенцій суб'єктів через невизначеність цього складника компетенції. Змістовими характеристиками питань місцевого значення можна вважати:

а) пряме і виключне відношення до конкретної території (місцевий рівень) – територіальний чинник;

б) матеріальну форму (матеріальне чи процедурне визначення) – предметний чинник;

в) управлінську дію – процесуальний чинник. Для характеристики процесуального чинника з позиції розкриття матеріального чи процедурного чинника доцільно спиратися на повноваження як на структурний елемент компетенції.

Загальні повноваження всіх посадових осіб місцевого самоврядування як складник їх компетенції розкриті в ст. 8 та 9 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [14]. Тобто загальну компетенцію посадових осіб місцевого самоврядування з позиції визначення її основних обов'язків, визначених у Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування», можна окреслити в таких двох площинах:

1) соціально-гуманітарній:

– додержання прав та свобод людини і громадянина;

– шанобливе ставлення до громадян та їх звернень до органів місцевого самоврядування;

– турбота про високий рівень культури, спілкування і поведінки, авторитет органів та посадових осіб місцевого самоврядування;

2) службовій:

– додержання Конституції і законів України, інших нормативно-правових актів, актів органів місцевого самоврядування;

– забезпечення відповідно до їх повноважень ефективної діяльності органів місцевого самоврядування;

– збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків, а також іншої інформації, яка згідно із законом не підлягає розголошенню;

– постійне вдосконалення організації своєї роботи, підвищення професійної кваліфікації;

– недопущення дій чи бездіяльності, які можуть зашкодити інтересам місцевого самоврядування та держави.

Узагальнено предмети відання як сфера діяльності посадових осіб інколи

виписані вже в назві самої посади, яку обіймає службовець. Відповідно до примітки 2 додатка В до «Класифікатора професій» назви посад спеціалістів можуть бути розширені за потребою користувача для внутрішнього використання термінами та словами, які уточнюють місце роботи, виконувані роботи, сферу діяльності [7]. Наприклад, у штатних розписах органів місцевого самоврядування та трудових книжках працівників посади виписуються як «спеціаліст із земельних питань», «спеціаліст з питань роботи з молоддю, фізичної культури та спорту» тощо [19]. Отже, можемо вважати, що спеціальну компетенцію визначають предмети відання, закріплені за відповідною посадою. Визначимо джерело походження предметів відання та можливості їх утворення. У ст.140 Конституції України зазначено, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. На сьогодні немає доктринального єдиного розуміння суті питань місцевого значення. Існує схема «дозволено лише те, що передбачено законом». Оскільки конституційно питання місцевого значення не визначені, звернемося до Закону України «Про місцеве самоврядування», який, на думку фахівців, є «своєрідним каталогом функцій і повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Існують думки, що це не закон про місцеве самоврядування, не закон про територіальні громади, а закон про органи і посадових осіб місцевого самоврядування, їх функції та повноваження» [1, с. 110].

Вважаємо очевидним, що визначальним чинником компетенції посадових осіб органів місцевого самоврядування є посада. Зміст посади формує структура органу (відповідний штатний розпис), функції відповідного органу, управління, відділу, іншого структурного підрозділу, його діяльність та статусні характеристики. Посада, від моменту її зайняття, надає відповідний правовий, соціальний, організаційний та функціональний статуси публічному службовцю. У схемі «статус – компетенція – діяльність/служба» факт зайняття посади є передумовою до набуття відповідних статусних характеристик, що дозволяє далі рухатися за вказаною схемою. На взаємозв'язок компетенції посадової особи та організаційної структури вказує Н. В. Левківська, стверджуючи, що, виконуючи повноваження, посадова особа, яка наділена організаційно-розпорядчими обов'язками, реалізує компетенцію відповідної організаційної структури і здійснює управління людьми, впливаючи на їх поведінку за допомогою юридично-владних дій [6]. Актуальним питанням досі залишається поділ на керівників та інших публічних службовців, що дозволило б розмежувати керівні функції та виконавчі. На сьогодні такі поняття відсутні в діючому законодавстві, хоча частково розмежування проходить за способом зайняття посади, а саме: обрання чи призначення на неї. Так, у ст. 3 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» визначено такі посади в органах місцевого самоврядування:

- виборні посади, на які особи обираються на місцевих виборах;
- виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою;
- посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної в місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

Керуючись ст. 14 «Класифікація посад в органах місцевого самоврядування» Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» до посадових осіб місцевого самоврядування зараховують осіб, які займатимуть посади:

- Київського міського голови, голів обласних рад та Севастопольського міського голови;
- Сімферопольського міського голови, міських (міст-обласних центрів) голів; заступників голів обласних рад та Севастопольського міського голови, заступника міського голови – секретаря Київської міської ради;
- перших заступників та заступників міських голів (міст-обласних центрів) з питань діяльності виконавчих органів ради; секретарів міських (міст-обласних

центрів та міста Сімферополя) рад, міських голів (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення, крім міст-обласних центрів), голів районних, районних у містах рад;

– керуючих справами виконавчих апаратів обласних та Севастопольської міської рад;

– голів постійних комісій з питань бюджету обласних, Київської міської ради та Севастопольської міської ради (якщо вони працюють у раді на постійній основі), керівників управлінь і відділів виконавчого апарату обласних, Севастопольської міської ради та секретаріату Київської міської ради, секретарів міських (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) рад, заступників міських (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) голів з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів, директорів, перших заступників, заступників директорів департаментів міських (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) рад, міських (міст районного значення) голів, селищних і сільських голів, посади заступників голів районних рад;

– керуючих справами виконавчих апаратів районних рад, керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів районних у містах рад, помічників голів, радників (консультантів), спеціалістів, головних бухгалтерів управлінь і відділів виконавчого апарату обласних рад, секретаріатів Київської міської ради та Севастопольської міської ради, керівників управлінь, відділів та інших виконавчих органів міських (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) рад та їх заступників, керівників відділів (підвідділів) у складі самостійних управлінь, відділів виконавчих органів міських (міст обласного значення) рад, посади заступників міських (міст районного значення), сільських, селищних голів з питань діяльності виконавчих органів ради, секретарів міських (міст районного значення), сільських, селищних рад;

– керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів міських (міст районного значення), сільських, селищних рад, керівників структурних підрозділів виконавчого апарату районних та секретаріатів районних у містах Києві та Севастополі рад та їх заступників, керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів виконавчих органів міських (міст районного значення), районних у містах рад та їх заступників, помічників голів, радників, консультантів, начальників секторів, головних бухгалтерів, спеціалістів управлінь, відділів, інших структурних підрозділів виконавчих органів міських (міст обласного значення та міста Сімферополя) рад, старост;

– радників, консультантів секретаріатів районних у містах рад, спеціалістів виконавчих органів районних у містах, міських (міст районного значення) рад, спеціалістів виконавчих органів сільських, селищних рад.

У законодавчому полі досі є актуальною потреба визначення компетенцій більшості зазначених посадових осіб. У Загальних положеннях Закону України «Про місцеве самоврядування» зазначено деякі статусні характеристики таких посадових осіб місцевого самоврядування: сільський, селищний, міський голова, староста. (ст. 12. Сільський, селищний, міський голова; ст. 14<sup>-1</sup>. Староста) [13]. Законодавець виокремив компетенцію сільського, селищного, міського голови в окрему главу законодавчого акта (глава 3 «Сільський, селищний, міський голова»). В окремих статтях закону визначено компетенцію посадових осіб місцевого самоврядування здебільшого в частині формування та реалізації їх повноважень. Серед них:

– ст. 42. Повноваження сільського, селищного, міського голови;

– ст. 50. Секретар сільської, селищної, міської ради;

– ст. 54<sup>-1</sup>. Повноваження старости;

– ст. 55. Голова районної, обласної, районної в місті ради;

– ст. 56. Заступник голови районної, районної в місті ради та перший заступник, заступник голови обласної ради.

Компетенція інших посадових осіб місцевого самоврядування визначається низкою підзаконних нормативно-правових актів, таких як: статути територіальних громад, положення про інституції, постанови Кабінету Міністрів України, роз'яснювальні листи, трудові договори, посадові інструкції службовців тощо. Наприклад, посади керівних працівників і спеціалістів, передбачені додатками 48 – 54 до постанови № 268, відповідно до визначеного в ст. 2 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» терміну, підлягають комплектуванню посадовими особами органів місцевого самоврядування, а посади за додатком 55 – службовцями цих органів [16]. Спеціальну компетенцію зазвичай визначає низка підзаконних актів, у тому числі роз'яснювальних листів, методичних рекомендацій, інструкцій тощо. Так, наказом Міністерства фінансів України від 28 січня 2002 р. № 57 повноваження в підписанні штатного розпису покладено на керівника бухгалтерської служби або начальника планово-фінансового підрозділу, тому вони несуть відповідальність за його складання й оформлення [11].

Передумовами визначення та формування компетенцій посадових осіб місцевого самоврядування є концептуальні та процедурні питання щодо прийняття на службу в органи місцевого самоврядування та щодо отримання статусу службовця. Актуальним залишається визначення суб'єкта призначення/обрання на посаду. Сьогодні у ст.10 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» визначено, що прийняття на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється на посади:

- сільського, селищного, міського голови, старости в порядку, встановленому Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»;

- голови та заступників голови районної, районної в місті, обласної ради, заступника міського голови – секретаря Київської міської ради, секретаря сільської, селищної, міської ради, голови постійної комісії з питань бюджету обласної, Київської та Севастопольської міських рад шляхом обрання відповідною радою;

- заступників сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної в місті ради шляхом затвердження відповідною радою;

- керівника секретаріату (керуючого справами) районної, обласної ради, керуючого справами виконавчого апарату обласних і районних рад, керівників відділів управлінь та інших працівників органів місцевого самоврядування шляхом призначення відповідно сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної в місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

Зазначено також, що голови районних, районних у містах, обласних рад, Київський та Севастопольський міські голови та міські голови (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) мають право самостійно (без конкурсу) добирати та приймати на службу своїх помічників, радників (патронатну службу).

Стосовно осіб, обраних (затверджених) відповідною радою на виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою, а також стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної в місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України, за їх письмовою згодою проводиться спеціальна перевірка в порядку, встановленому Законом України «Про запобігання корупції» [10]. У разі ненадання особою такої згоди питання щодо призначення її на посаду не розглядається (ст. 57 Закону України «Про запобігання корупції»). У разі встановлення за результатами спеціальної перевірки відомостей про претендента на посаду, які не відповідають встановленим законодавством вимогам для зайняття посади, посадова особа (орган), який (яка) здійснює призначення (обрання) на цю посаду, відмовляє претенденту в призначенні (обранні) на посаду (ст. 58 Закону України «Про запобігання корупції»).

Аналіз динаміки формування структур та штатного розпису органів місцевого самоврядування вказує на запровадження автономного режиму та фінансової, організаційної самостійності щодо цих питань. Постанова Кабінету Міністрів України «Про фінансове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування» від 3 грудня 1997 р. № 1349 [17], якою органи місцевого самоврядування мали керуватися під час складання штатних розписів та структури відповідних рад, втратила чинність відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 26 листопада 2014 р. № 664 [9]. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та Національне агентство України з питань державної служби роз'яснили особливості затвердження структури та штатного розпису органу місцевого самоврядування [20; 21]. Відповідно до пункту 5 частини першої ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються питання затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів. Водночас відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування органи місцевого самоврядування самі визначають власні штати. Таким чином, органи місцевого самоврядування самостійно затверджують структуру виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів з огляду на фінансові можливості ради та користуючись типовими штатами попередніх років [8].

Згідно з наказом Головного управління державної служби України від 29 грудня 2009 р. № 406 затверджено типові професійно-кваліфікаційні характеристики посадових осіб місцевого самоврядування, спеціалістів (головного, провідного, I категорії, II категорії, спеціаліста без категорії) місцевого самоврядування, які виконують роботу, пов'язану з одним із напрямів роботи виконавчого комітету [12]. У наказі визначено рекомендувати обласним, міським, районним (районним у містах), сільським, селищним радам при розробці конкретних професійно-кваліфікаційних характеристик і відповідних посадових інструкцій посадових осіб місцевого самоврядування керуватися типовими професійно-кваліфікаційними характеристиками, згідно з якими маємо такий перелік посад:

- керуючий справами (секретар) виконавчого комітету (апарату) місцевої ради;
- директор департаменту міської ради;
- перший заступник, заступник директора департаменту міської ради;
- начальник управління, відділу (самостійного), іншого виконавчого органу міської (районної в місті) ради;
- заступник начальника управління, відділу (самостійного), іншого виконавчого органу міської (районної в місті) ради;
- начальник управління, відділу, завідувач сектору у складі департаменту, начальник відділу, завідувач сектору у складі управління, іншого виконавчого органу;
- заступник начальника управління, відділу у складі департаменту, заступник начальника відділу у складі управління, іншого виконавчого органу;
- начальник управління, відділу, іншого структурного підрозділу виконавчого комітету (апарату) місцевої ради;
- головний бухгалтер;
- адміністратор;
- державний реєстратор;
- головний спеціаліст;
- провідний спеціаліст;
- спеціаліст I категорії;
- спеціаліст II категорії;
- спеціаліст [12];



## *Local Government*

---

- радник міського голови, голови обласної, районної (районної в місті) ради;
- помічник міського голови, голови обласної, районної (районної в місті) ради.

Структура і загальна чисельність виконавчих органів та апарату органів місцевого самоврядування є внутрішнім організаційно-нормативним документом. Необхідність його складання і порядок затвердження передбачені в законі «Про місцеве самоврядування в Україні». Назви посад у штатних розписах повинні відповідати назвам, наведеним у «Класифікаторі професій» ДК 003:2010, затвердженому наказом Держспоживстандарту України від 28 липня 2010 р. [7]. При розробці штатних розписів слід керуватися схемами посадових окладів працівників, передбачених Постановою Кабінету Міністрів України «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів» [16] та наказом Міністерства праці України «Про умови оплати праці робітників, зайнятих обслуговуванням органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та їх виконавчих органів, органів прокуратури, судів та інших органів» [15].

Спеціальна компетенція посадових осіб має відобразитися в посадовій інструкції, де чітко окреслено місце та роль посадової особи місцевого самоврядування в діяльності підрозділу, межі повноважень, взаємовідносини за посадою, права, обов'язки, відповідальність, гарантії, заохочення та обмеження, умови для його ефективної роботи. Оскільки посадова інструкція розробляється керівниками структурних підрозділів (начальником управління, начальником самостійного відділу, начальником відділу, завідувачем самостійного сектору, завідувачем сектору) на посаду кожного працівника управління, відділу, сектору на основі вимог довідника типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців, можна вважати, що основою для спеціальної компетенції посадових осіб місцевого самоврядування структурних підрозділів є: довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців; положення про структурний підрозділ.

Концептуально з довідником типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців як джерелом компетенцій для посадових осіб місцевого самоврядування можна погодитися з позиції узагальненого підходу в частині аналізу діяльності публічних службовців. Кожна кваліфікаційна характеристика складається з таких розділів: «Завдання, обов'язки та повноваження», «Має право», «Повинен знати», «Кваліфікаційні вимоги». Тому можна зрозуміти здебільшого загальний характер обов'язків, завдань, функцій до посад, відсутність визначених взаємовідносин за посадою в структурі органу; непередбачений порядок призначення на посаду та припинення виконання посадових обов'язків тощо. Більш того, зустрічається практика написання посадових інструкцій формального типу з відсутністю кваліфікаційних вимог для зайняття конкретною особою відповідної посади.

На підставі здійсненого дослідження відповідно до поставлених мети та завдань можна зробити такі висновки:

1. Посадові особи місцевого самоврядування є публічними службовцями. Згідно зі схемою компетенцій публічних службовців основними складниками компетенції посадових осіб місцевого самоврядування є: повноваження, предмет відання, відповідальність, підвідомчість, обмеження, гарантії, заохочення.

Основними базовими ознаками, закріпленими в нормативному полі, які характеризують посадову особу органів самоврядування в Україні з позиції виконання функцій, визначено:

- виконання функцій представника самоврядної влади;
- виконання організаційно-розпорядчих функцій;
- виконання консультативно-дорадчих функцій.

Загальну компетенцію посадових осіб місцевого самоврядування з позиції їх основних обов'язків, визначених у Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування», можна окреслити в таких двох площинах: соціально-гуманітарній та службовій.

2. Нормативно-правову основу реалізації загальної компетенції посадових осіб місцевого самоврядування в Україні становлять Конституція України, Кодекс законів про працю України, закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», «Про запобігання корупції» та ін. Спеціальна компетенція посадових осіб місцевого самоврядування здебільшого визначається в межах дії підзаконних нормативно-правових актів, таких як: типові професійно-кваліфікаційні характеристики посадових осіб місцевого самоврядування, статuti територіальних громад, положення про інституції/структурні підрозділи, постанови Кабінету Міністрів України, акти інших органів публічної влади, роз'яснювальні листи, трудові договори, посадові інструкції службовців тощо. Актуальним залишається уніфікування правової основи для реалізації компетенцій посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема в контексті формування та реалізації спеціальної компетенції.

3. Зміст посади формує структура органу (відповідний штатний розпис), функції відповідного органу, управління, відділу, іншого структурного підрозділу, його діяльність та статусні характеристики. Посада, від моменту її зайняття, надає відповідний правовий, соціальний, організаційний та функціональний статуси публічному службовцю. У схемі «статус – компетенція – діяльність/служба» факт зайняття посади є передумовою до набуття відповідних статусних характеристик, що дозволяє далі рухатися за вказаною схемою. Компетенція посадових осіб місцевого самоврядування окреслена структурою органу, типовими професійно-кваліфікаційними характеристиками посадових осіб місцевого самоврядування, положенням про інституцію, підрозділ. Спеціальна компетенція посадових осіб має відобразитися в посадовій інструкції, де чітко окреслено місце та роль посадової особи місцевого самоврядування в діяльності підрозділу, межі повноважень, взаємовідносини за посадою, права, обов'язки, відповідальність, гарантії, заохочення та обмеження, умови для ефективної роботи.

Перспективними напрямками в контексті нашого дослідження можна вважати такі: методичні напрацювання у сфері визначення та розмежування компетенцій посадових осіб органів місцевого самоврядування, підходи до систематизації положень щодо визначення спеціальної компетенції в діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування, визначення сфери діяльності, предметів відання у службовій діяльності посадових осіб. Отже, актуальною залишається проблема визначення та формування змісту компетенцій (загальної та спеціальної), визначення їх меж для комплексного, всебічного розкриття компетенційних характеристик посад у місцевому самоврядуванні.

#### **Список використаних джерел / List of references**

1. **Батанов О.** Проблеми конституційної регламентації компетенції місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах / О. Батанов // *Право України*. – 2015. – № 9. – С. 104 – 112 [Batanov O. Problemy konstytutsiinoi rehlamentatsii kompetentsii mistsevoho samovriadvannia v Ukraini ta zarubizhnykh krainakh / O. Batanov // *Pravo Ukrainy*. – 2015. – № 9. – S. 104 – 112].

2. **Запровадження** демократичних інституційних стандартів професійної діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування // *Матеріали роботи групи щодо обґрунтування політики / стратегії дій з реалізації пріоритетного напрямку / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України*. – Київ : НАДУ. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/reform/priorit1.html>; [http://www.academy.kiev.ua/reform/docs/priorit1\\_5\\_1.doc](http://www.academy.kiev.ua/reform/docs/priorit1_5_1.doc) [Zaprovadzhenia demokratychnykh instytutsiinykh standartiv profesiinoi diialnosti derzhavnykh sluzhbovtsiv ta posadovykh osib mistsevoho samovriadvannia // *Materialy roboty hrupy shchodo obgruntuvannia polityky / stratehii dii z realizatsii priorytetnoho napriamu / Nats. akad. derzh. upr. pry Prezidentovi Ukrainy*. – Kyiv : NADU. – Rezhym dostupu : <http://www.academy.gov.ua/reform/priorit1.html>; [http://www.academy.kiev.ua/reform/docs/priorit1\\_5\\_1.doc](http://www.academy.kiev.ua/reform/docs/priorit1_5_1.doc)].

3. **Карпа М. І.** Визначення предметів відання як складових компетенцій органів місцевого самоврядування / М. І. Карпа // Публічне управління: ціннісні орієнтири, стандарти якості та оцінка ефективності : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 травня 2017 р) : у 5 ч. / за заг. ред. В. С. Куйбіди [та ін.]. – Київ : НАДУ, 2017 [Karpa M. I. Vyznachennia predmetiv vidannia yak skladovykh kompetentsii orhaniv mistsevoho samovriaduvannia / M. I. Karpa // Publichne upravlinnia: tsinnisni oriientyry, standarty yakosti ta otsinka efektyvnosti : materialy shchorich. Vseukr. nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uchastiu (Kyiv, 26 travnia 2017 r) : u 5 ch. / za zah. red. V. S. Kuibidy [ta in.]. – Kyiv : NADU, 2017].

4. **Карпа М. І.** Предметна компетенція органів публічної влади / Марта Карпа // Акт. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. / [голов. ред. М. М. Ізха]. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017. – Вип. 3(71). – С. 50 – 56 [Karpa M. I. Predmetna kompetentsiia orhaniv publichnoi vldy / Marta Karpa // Akt. probl. derzh. upr. : zb. nauk. pr. / [holov. red. M. M. Izha]. – Odesa : ORIDU NADU, 2017. – Vyr. 3(71). – S. 50 – 56].

5. **Конституція** України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [Konstyutsiia Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 28 cherv. 1996 r. № 254k/96-VR // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 1996. – № 30. – Rezhym dostupu : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>].

6. **Левківська Н. В.** Поняття «посадова особа місцевого самоврядування»: проблемні питання правового регулювання в Україні / Левківська Н. В. // Державне управління та практика. – 2009. – № 1. – С. 19 – 27 [Levkivska N. V. Poniattia «posadova osoba mistsevoho samovriaduvannia»: problemni pytannia pravovoho rehuliuвання v Ukraini / Levkivska N. V. // Derzhavne upravlinnia ta praktyka. – 2009. – № 1. – S. 19 – 27].

7. **Національний класифікатор професій «Класифікатор професій» ДК 003:2010** : наказ Держспоживстандарту України від 28 лип. 2010 р. № 327. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/va327609-10#n4> [Natsionalnyi klasyfikator profesii «Klasyfikator profesii» ДК 003:2010 : nakaz Derzhspozhyvstandartu Ukrainy vid 28 lyp. 2010 r. № 327. – Rezhym dostupu : <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/va327609-10#n4>].

8. **Органи** місцевого самоврядування самостійно затверджують структуру виконкому та їхню загальну чисельність // Веб-портал «Кадровик 01» : матеріали від 30 верес. 2014 р. – Режим доступу : <https://www.kadrovik01.com.ua/news/394> [Orhany mistsevoho samovriaduvannia samostiino zatverdzhuiut strukturu vykonkomu ta yikhniu zahalnu chyselnist // Veb-portal «Kadrovik 01» : materialy vid 30 veres. 2014 r. – Rezhym dostupu : <https://www.kadrovik01.com.ua/news/394>].

9. **Про визнання** такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листоп. 2014 р. № 664. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/664-2014-p> [Pro vyznannia takymy, shcho vtratyly chynnist, deiakykh postanov Kabinetu Ministriv Ukrainy : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 26 lystop. 2014 r. № 664. – Rezhym dostupu : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/664-2014-p>].

10. **Про запобігання** корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> [Pro zapobihannia koruptsii : Zakon Ukrainy vid 14 zhovt. 2014 r. № 1700-VII. – Rezhym dostupu : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>].

11. **Про затвердження** документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету : наказ Міністерства фінансів України від 28 січ. 2002 р. № 57. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0086-02> [Pro zatverdzhennia dokumentiv, shcho zastosovuiutsia v protsesi vykonannia biudzhetu : nakaz Ministerstva finansiv Ukrainy vid 28 sich. 2002 r. № 57. – Rezhym dostupu : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0086-02>].

12. **Про затвердження** Типових професійно-кваліфікаційних характеристик посадових осіб місцевого самоврядування : наказ Головного управління державної служби України від 29 груд. 2009 р. № 406. – Режим доступу : <http://document.ua/pro-zatverdzhennja-tipovih-profesiino-kvalifikaciinih-harakt-doc8226.html> [Pro zatverdzhennia Tipovykh profesiino-kvalifikatsiinykh kharakterystyk posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia : nakaz Holovnoho upravlinnia derzhavnoi sluzhby Ukrainy vid 29 hrud. 2009 r. № 406. – Rezhym dostupu : <http://document.ua/pro-zatverdzhennja-tipovih-profesiino-kvalifikaciinih-harakt-doc8226.html>].

13. **Про місцеве** самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/

97-ВР. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page> [Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini : Zakon Ukrainy vid 21 trav. 1997 r. № 280/97-ВР. – Rezhym dostupu : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page>].

14. **Про службу** в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 черв. 2001 р. № 2493-ІІІ. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> [Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia : Zakon Ukrainy vid 7 cherv. 2001 r. № 2493-ІІІ. – Rezhym dostupu : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>].

15. **Про умови** оплати праці робітників, зайнятих обслуговуванням органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та їх виконавчих органів, органів прокуратури, судів та інших органів : наказ Міністерства праці України від 2 жовт. 1996 р. № 77. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/268-2006-p> [Pro umovy oplaty pratsi robotnykiv, zainiatykh obsluhovuvanniam orhaniv vykonavchoi vlady, mistsevoho samovriaduvannia ta yikh vykonavchykh orhaniv, orhaniv prokuratury, sudiv ta inshykh orhaniv : nakaz Ministerstva pratsi Ukrainy vid 2 zhovt. 1996 r. № 77. – Rezhym dostupu : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/268-2006-p>].

16. **Про упорядкування** структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів : Постанова Кабінету Міністрів України від 9 берез. 2006 р. № 268. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/268-2006-p> [Pro uporiadkuvannia struktury ta umov oplaty pratsi pratsivnykiv aparatu orhaniv vykonavchoi vlady, orhaniv prokuratury, sudiv ta inshykh orhaniv : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 9 berez. 2006 r. № 268. – Rezhym dostupu : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/268-2006-p>].

17. **Про фінансове** забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 груд. 1997 р. № 1349. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1349-97-p> [Pro finansove zabezpechennia diialnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 3 hrud. 1997 r. № 1349. – Rezhym dostupu : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1349-97-p>].

18. **Сушинський О. І.** Компетенція держави та місцевого самоврядування у сфері комунальних послуг: концепція та практика : монографія / О. І. Сушинський. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. – 156 с. [Sushynskiy O. I. Kompetentsiia derzhavy ta mistsevoho samovriaduvannia u sferi komunalnykh posluh: kontseptsiia ta praktyka : monohrafiia / O. I. Sushynskiy. – Lviv : LRIDU NADU, 2005. – 156 s.]

19. **Щодо** визначення назв посад та деяких питань оплати праці в органах місцевого самоврядування : лист від 4 серп. 2017 р. № 2084/0/101-17/284 // М-во соц. політики. – Режим доступу : [https://buhgalter.com.ua/upload/.../List\\_MSP\\_04\\_08\\_2017\\_2084\\_0\\_101-17\\_284.doc](https://buhgalter.com.ua/upload/.../List_MSP_04_08_2017_2084_0_101-17_284.doc) [Shchodo vyznachennia nazv posad ta deiakykh pytan oplaty pratsi v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia : lyst vid 4 serp. 2017 r. № 2084/0/101-17/284 // M-vo sots. polityky. – Rezhym dostupu : [https://buhgalter.com.ua/upload/.../List\\_MSP\\_04\\_08\\_2017\\_2084\\_0\\_101-17\\_284.doc](https://buhgalter.com.ua/upload/.../List_MSP_04_08_2017_2084_0_101-17_284.doc)].

20. **Щодо** питань складання штатних розписів органів місцевого самоврядування : лист М-ва регіон. розвитку, будівництва та житлово-комун. госп-ва України від 7 серп. 2015 р. № 8/13-284-15. – Режим доступу : [https://buhgalter.com.ua/upload/news/2015/List\\_MRRBGKGU\\_8\\_13-284-15.doc](https://buhgalter.com.ua/upload/news/2015/List_MRRBGKGU_8_13-284-15.doc) [Shchodo pytan skladannia shtatnykh rozpysiv orhaniv mistsevoho samovriaduvannia : lyst M-va rehion. rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komun. hosp-va Ukrainy vid 7 serp. 2015 r. № 8/13-284-15. – Rezhym dostupu : [https://buhgalter.com.ua/upload/news/2015/List\\_MRRBGKGU\\_8\\_13-284-15.doc](https://buhgalter.com.ua/upload/news/2015/List_MRRBGKGU_8_13-284-15.doc)].

21. **Щодо** штатного розпису органу місцевого самоврядування : лист Нац. агентства України з питань держ. служби від 23 лип. 2015 р. № 3946/13-15. – Режим доступу : [https://buhgalter.com.ua/upload/news/.../List\\_NAUPD\\_23\\_07\\_2015\\_3946\\_13-15.doc](https://buhgalter.com.ua/upload/news/.../List_NAUPD_23_07_2015_3946_13-15.doc) [Shchodo shtatnoho rozpysu orhanu mistsevoho samovriaduvannia : lyst Nats. ahentstva Ukrainy z pytan derzh. sluzhby vid 23 lyp. 2015 r. № 3946/13-15. – Rezhym dostupu : [https://buhgalter.com.ua/upload/news/.../List\\_NAUPD\\_23\\_07\\_2015\\_3946\\_13-15.doc](https://buhgalter.com.ua/upload/news/.../List_NAUPD_23_07_2015_3946_13-15.doc)].

*Надійшла до редколегії 28.12.17*