

УДК 342.553:352.07:316.48

Ю. Андріянова

## ОСОБЛИВОСТІ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: КОНФЛІКТОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

**Проаналізовано нормативно-правову базу діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування з урахуванням особливостей управлінських відносин, комунікацій, професійної етики та стресу. Виділено загальноуправлінські та специфічні передумови виникнення конфліктів серед посадових осіб органів місцевого самоврядування.**

**Ключові слова:** служба в органах місцевого самоврядування, державна служба, посадові особи органів місцевого самоврядування, конфлікт, управлінська діяльність, передумови виникнення конфліктів.

Місцеве самоврядування визнається і гарантується Конституцією України [1] (ст. 7) та визначається як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції і законів України та здійснюється як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування (ст. 140). Згідно з Європейською хартією місцевого самоврядування [2], органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму та можуть забезпечити ефективне і близьке до громадянина управління. З огляду на це, актуальності набуває проблема функціонування конкретного механізму реалізації зазначених цілей – служби в органах місцевого самоврядування.

До проблеми функціонування та реформування служби в органах місцевого самоврядування зверталися провідні вітчизняні вчені – Є. Бородін, С. Газарян, Н. Гончарук, В. Куйбіда, О. Лазор, Н. Липовська, С. Серьогін, І. Хожило, Ю. Шаров та інші. Проте аналіз наукових робіт, присвячених особливостям служби в органах місцевого самоврядування, свідчить про те, що конфліктологічний аспект цього виду діяльності не був предметом дослідження науковців і тому потребує вивчення.

Метою статті є дослідження особливостей служби в органах місцевого самоврядування, що спричиняють виникнення конфліктів.

Відповідно до п. 15 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України [3], служба в органах місцевого самоврядування, як і державна служба, є видом публічної служби. Проте, як зазначає Є. Бородін, відсутність в Україні єдиного законодавства про публічну службу не заперечує наявність єдиного підходу до визначення правових, організаційних, економічних та соціальних умов для реалізації громадянами України права на службу в органах публічної влади, визначення загальних засад діяльності, правового статусу державної служби та посадових осіб місцевого самоврядування, порядку та гарантій перебування на публічній службі. Історично склалося так, що Закон України “Про державну службу” став базою для створення Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” [4].

Однак із набуттям чинності нового Закону України “Про державну службу” структурна та змістовна схожість з положеннями Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” зникне. Зробити цей висновок нам дозволив аналіз

зазначеного нормативно-правового акту, адже він містить низку інноваційних положень, що стосуються питань прийняття та проходження державної служби, нової класифікації посад, введення посади керівника державної служби та реформування діяльності служб персоналу державного органу, модернізація системи оплати праці тощо.

Водночас на законодавчому рівні продовжується доопрацювання проекту закону “Про службу в органах місцевого самоврядування” № 9673 від 11.01.2012 р. [5], який зберігає визначену раніше тенденцію «копіювання» законодавства про державну службу та значне використання бланкетних норм, зокрема щодо випробувального терміну, підстав припинення служби, відповідальності службовців органів місцевого самоврядування тощо.

Проект закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” [6], розроблений науковцями Дніпропетровського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України, відрізняється від вищезгаданого понятійним апаратом, деталізацією правового регулювання служби в органі місцевого самоврядування та наявністю розділу, присвяченого управлінню у сфері служби в органах місцевого самоврядування. Зокрема, визначені загальні основи побудови такої системи, посада і функціональні обов’язки керівника служби в органі, служба персоналу та структура управління органу місцевого самоврядування із зазначенням того, що її побудова має здійснюватися згідно з принципами і вимогами системи управління якістю на засадах стандартів ISO-9000-2001 й передбачати наявність центру адміністративних послуг.

Доцільно відзначити, що цей законопроект є самостійним за змістом документом з огляду на незначну кількість бланкетних норм, а тому його можна вважати тим актом, що сприятиме інституціоналізації служби в органах місцевого самоврядування як самостійного виду публічної служби, а його узгодженість із нормами законодавства щодо державної служби – побудові ефективної системи кадрового забезпечення органів влади усіх рівнів.

Як зазначає Н. Липовська, до проблемних питань служби в органах місцевого самоврядування, що потребують вдосконалення законодавчого регулювання, належать, насамперед, терміни, які мають використовуватися у Законі: “посадова особа місцевого самоврядування”, “службовець місцевого самоврядування” чи “службовець органу місцевого самоврядування”; “адміністративні”, “муніципальні” чи “комунальні” послуги”. Науковець обґрунтовує, що найбільш доцільним є використання терміна “службовець місцевого самоврядування” – це, з одного боку, акцентує увагу на тому, що йдеться про вид публічної служби, з іншого – наголошується, що відбувається служіння не органу, а територіальній громаді [7].

Пропозиції Української асоціації районних та обласних рад до проекту закону “Про службу в органах місцевого самоврядування” [8] спрямовані, передусім, на забезпечення автономності служби в органах місцевого самоврядування і звертають увагу, зокрема, на проблему зв’язку з вже присвоєними категоріями та рангами із присвоєнням нових рангів службовцям органів місцевого самоврядування, які передбачені проектом закону.

Між тим, питання самостійності служби в органах місцевого самоврядування або її взаємопов’язаності з державною службою є дискусійним. Так, С. Краснопорова вважає, що між державною службою та службою в органах місцевого самоврядування має бути проведена межа, оскільки це відповідає процесу побудови в ході

адміністративної реформи ефективного демократичного управління на засадах децентралізації та деконцентрації публічної влади [9]. З іншого боку, О. Петренко акцентує увагу на необхідності формування інтегрованого інституту публічної служби, що охоплює всі сфери надання публічних послуг: державна служба, служба в органах місцевого самоврядування, спеціалізована (прирівняна) державна служба, делегована служба (служба у сфері охорони здоров'я та освіти тощо). Як зазначає автор, інтегрований інститут публічної служби передбачає право впливу громадян та їх асоціацій на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, урахування думки громадськості при прийнятті державно-управлінських рішень, громадський контроль за діяльністю управлінського апарату та інші види контролю за дотриманням конституційно закріплених інтересів суспільства, прав і свобод громадян [10].

Служба в органах місцевого самоврядування, незважаючи на зв'язок із державною службою та історичну обумовленість подібності правового регулювання, має специфічні риси, що не тільки вирізняють її як окремий вид публічної служби, а й визначають особливості діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування, зокрема таких, що сприяють виникненню конфліктів.

Згідно зі ст. 3 чинного Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” [11], посади в органах місцевого самоврядування поділяються на: виборні посади, на які особи обираються територіальною громадою; виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою; посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

Наявність виборних посад – ознака, що суттєво відрізняє цей вид служби від державної. Як зазначає С. Серьогін [12], для державних службовців держава гарантує незалежність та постійність роботи відповідно до їх фахової підготовки, особистих здібностей та досвіду роботи, професіоналізму, у той час як всі посадові особи місцевого самоврядування є прямо або опосередковано залежними від волі та оцінки виборців, знаходяться під пресом змін, що можуть відбутися після чергових виборів. Тимчасовість роботи загострює питання майбутнього соціально-економічного стану цієї категорії працівників. Також вчений звертає увагу на проблему статусу сільського, селищного, міського голови: будучи обранцем населення, він стає службовцем громади, а не службовцем держави, а тому повинен представляти і захищати, насамперед, інтереси мешканців села, селища, міста. Залежність від суспільної думки в громаді щодо компетентності та якості виконання службових повноважень здійснює постійний тиск на його діяльність та впливає на його подальшу особисту долю і службову кар'єру. З іншого боку, з огляду на обмеженість терміну перебування на посаді, голова не може у повному обсязі отримувати ті правові та соціальні гарантії, що мають державні службовці, і постійно знаходиться під впливом невизначеності свого майбутнього, фінансових, соціальних та морально-психологічних факторів.

Доцільно наголосити, що виборні посади, маючи політичний аспект, є, своєю чергою, джерелом конфліктогенності. Як зазначає Н. Колісніченко, політичне управління керується, насамперед, політичними пріоритетами і цінностями, а не раціональним підходом [13].

До особливостей служби в органах місцевого самоврядування доцільно віднести її управлінську діяльність з метою задоволення суспільних інтересів, а не особистих. Це

твердження закріплене одним із принципів, передбачених законодавством [14] – “служіння територіальній громаді”, а також поширенням на зазначене коло осіб вимог та обмежень, встановлених Законом України “Про засади запобігання і протидії корупції”. Під час проходження служби в органах місцевого самоврядування у посадових осіб існує ризик виникнення конфлікту інтересів, який у вищезгаданому документі визначається як “суперечність між особистими інтересами особи та її службовими повноваженнями, наявність якої може вплинути на об’єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень” [15].

Конфлікт інтересів є об’єктивним підґрунтям виникнення корупції. Як зазначають С. Серьогін і О. Антонова, корупційні ризики у діяльності органів місцевого самоврядування випливають з відсутності правового механізму запобігання та вирішення конфлікту інтересів, що виникає в процесі діяльності посадових осіб, які займають виборні посади та з неврегульованості процедури та механізму лобювання інтересів громадян у цих виборних органах. Також вчені акцентують увагу на запровадження стандартів етичної поведінки посадових осіб на виборних посадах, що зачіпає питання професійної етики державних службовців [16].

Проте для попередження виникнення цих проблем у законодавство України імплентовані та постійно удосконалюються відповідні механізми – починаючи від обмежень при прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування, що визначено Законами України “Про службу в органах місцевого самоврядування” і “Про засади запобігання і протидії корупції”, та закінчуючи правилами поведінки у повсякденній діяльності. Так, у Законі України “Про правила етичної поведінки” № 4722-VI від 17.05.2012 р. [17] значно розширено коло суб’єктів, на яких поширюється дія цього закону, що, своєю чергою, дає змогу єдиним актом регулювати етичність діяльності службовців органів місцевого самоврядування, оскільки об’єднує принципи і правила, закладені у Загальних правилах поведінки державного службовця та депутатської етики [18], що регламентуються ст. 8 Закону України “Про статус депутатів місцевих рад” [19].

На нашу думку, конфліктогенність управлінської діяльності закладена у сутності цього процесу. Як зазначає Н. Колісниченко, для управлінської діяльності характерна наявність об’єкта – організації як спеціального соціального інституту, який створюється для досягнення певної мети; суб’єкта – людей, які обіймають певні управлінські посади. До того ж, основою управлінської діяльності є переробка існуючої інформації, а також продукування нової інформації у формі управлінського рішення [20].

Узагальнюючи погляди фахівців галузі державного управління щодо суб’єктно-об’єктних відносин, Г. Михайленко вказує на те, що враховуючи організаційні, правові, економічні та інформаційні фактори їх виникнення, вони мають такі особливості: суб’єктивне спрямування, актуалізація суспільних потреб, соціальна сутність, вольовий (владний) тип, організаційний зміст, двосторонність, обумовленість, тривалість дії, правова форма, авторитетність, ефективність, наукова обґрунтованість, системність, комплексність, різноманітність форм соціального зв’язку [21].

Водночас, управлінська діяльність має певні психологічні особливості, які пов’язані з її індивідуально-спільним спрямуванням, складністю об’єкта через його соціотехнічний зміст, наявністю соціально-психологічних відносин тощо [22]. При цьому мозаїчність управлінської діяльності – вкладеності в неї низки елементів моделей

комунікації менеджменту, політичної, психологічної комунікації, маніпуляції [23] – посилює конфліктогенність цього процесу.

Не виникає сумнівів у тому, що комунікації в управлінській діяльності мають значний конфліктогенний потенціал, що посилюється соціальною напруженістю через постійні зміни у суспільстві та специфічністю завдань місцевого самоврядування – вирішення нагальних проблем населення.

Однак, на думку С. Опрятного, тривале міжособистісне спілкування, що пов'язане з роботою у системі “людина – людина”, для працівників сфери управління є однією з причин професійного стресу. До того ж, співчуття – невід’ємна частина службових обов’язків – наносить шкоду людині, що співчуває, сприяє її професійному “згорянню”. Емоції – це основний робочий інструмент управлінця, тому його пошкодження або втрата призводить до втрати сили волі, виявлення негативних рис характеру [24].

Специфіка муніципального утворення як організації, на думку Ю. Шарова та О. Бобровської, позначається на його організаційно-культурному середовищі діяльності, яке також має власні особливості. Оскільки організаційна культура є набором найважливіших припущень, що сприймаються членами організації і виявляються в заявлених організацією цінностях, які визначають орієнтири поведінки та дій людей, то недотримання принципів організаційної культури призводить до втрати внутрішньої цілісності організації, до внутрішньоорганізаційних конфліктів [25].

Ще одне з джерел конфліктогенності діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування криється у співвідношенні власних та делегованих повноважень. Як зазначає С. Серьогін, найбільш актуально це питання постає в ситуаціях, що стосуються виконання делегованих повноважень в умовах обмежених фінансових ресурсів. При відсутності або недостатності державних коштів до відповідальних осіб органів місцевого самоврядування може бути висунута значна кількість претензій з боку мешканців громади, зокрема і повна недовіра, що, своєю чергою, може закінчитися достроковим припиненням повноважень посадовців. Це обумовлює нерівнозначність становища посадових осіб місцевого самоврядування, які є набагато вразливішими, ніж працівники органів державної влади [26].

### **Висновки**

Підсумовуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що конфлікти у діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування виникають через наявність передумов, які, на нашу думку, можна поділити на загальноуправлінські та специфічні. Так, до загальноуправлінських передумов виникнення конфліктів належать: суб’єктно-об’єктні відносини, недосконалість комунікацій, професійний стрес, недотримання принципів організаційної культури. Потужне джерело конфліктів криється у сутності роботи в системі “людина – людина”, оскільки людська взаємодія завжди має емоційне забарвлення. Серед специфічних передумов виникнення конфліктів можна виділити: політичний аспект і непередбачуваність подальшої діяльності на виборних посадах в органах місцевого самоврядування; ймовірність виникнення конфлікту інтересів через порушення професійної етики та неправомірне використання владних повноважень; недосконале і неповне виконання завдань територіальної громади через недостатнє фінансове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування. Наведений перелік не є вичерпним, а лише вказує на потенційні джерела конфліктогенності – передумови, що спричиняють, провокують та “підживлюють” конфлікти серед посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Отже, службі в органах місцевого самоврядування властивий потужний конфліктогенний ресурс, який потребує нівелювання свого впливу на ефективність діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування як таких, що мають працювати злагоджено для досягнення поставлених цілей та забезпечення життєдіяльності і розвитку окремого громадянина, регіону, країни загалом. Вирішення проблем, пов'язаних із конфліктами серед посадових осіб органів місцевого самоврядування, сприятиме становленню та зміцненню “сервісної” парадигми управління – не управляти суспільством, а служити йому.

### Література

1. Конституція України [Електронний ресурс] : прийнята 28 червня 1996 р. — Режим доступу : [zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр).
2. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : ратифіковано Законом № 452/97-ВР від 15.07.1997 р. — Режим доступу : [zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036).
3. Кодекс адміністративного судочинства України [Електронний ресурс] : Закон України № 2747-IV від 06.07.2005 р. — Режим доступу : [zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15).
4. Бородін Є. І. Взаємозв'язок запровадження та розвитку інститутів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування: досвід України / Є. І. Бородін // Теорія та практика державної служби : напрями модернізації [Текст] : матер. наук.-практ. конф. (11 – 12 листопада 2011 р., м. Дніпропетровськ) / за заг. ред. С. М. Серьогіна. — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. — С. 274.
5. Про службу в органах місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Проект Закону № 9673 від 11.01.2012 р. — Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?pf3511=42274](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=42274).
6. Проект Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” [Текст] / С. М. Серьогін, Є. І. Бородін, Ю. П. Шаров [та ін.]. — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. — 55 с.
7. Липовська Н. А. Концептуальні підходи до розробки проекту нової редакції Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” / Н. А. Липовська // Правові аспекти публічного управління: теорія та практика [Текст] : матер. наук.-практ. конф. (14 грудня 2011 р., м. Дніпропетровськ) / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. — С. 24.
8. Пропозиції Української асоціації районних та обласних рад до проекту Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [uagor.org.ua/rishennya/pravlinnya/10-02-2012-04/dodatok-propozicii](http://uagor.org.ua/rishennya/pravlinnya/10-02-2012-04/dodatok-propozicii).
9. Краснопорова С. В. Правові аспекти професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування / С. В. Краснопорова // Державне будівництво [Електронний ресурс]. — 2007. — № 2. — Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2007-2/doc/4/02.pdf>.
10. Петренко О. С. Формування інтегрованого інституту публічної служби як напрямок розвитку системи публічного управління в Україні / О. С. Петренко // Теорія та практика державної служби: напрями модернізації [Текст] : матер. наук.-практ. конф. (11 – 12 листопада 2011 р., м. Дніпропетровськ) / за заг. ред. С. М. Серьогіна. — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. — С. 49.

11. Про службу в органах місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Закон України № 2493-III від 07.06.2001 р. — Режим доступу : [zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2493-14](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2493-14).

12. Серьогін С. М. Специфіка служби в органах місцевого самоврядування в контексті адміністративної реформи / С. М. Серьогін // Теорія та практика державної служби: напрями модернізації [Текст] : матер. наук.-практ. конф. (11 – 12 листопада 2011 р., м. Дніпропетровськ) / за заг. ред. С. М. Серьогіна. — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. — С. 4.

13. Колісніченко Н. М. Управлінська і політична діяльність: сутнісні характеристики, структура та види / Н. М. Колісніченко // Теоретичні та прикладні питання державотворення [Електронний ресурс]. — 2011. — № 8. — Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2011\\_8/zmist/R\\_1/04Kolisnichenko.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2011_8/zmist/R_1/04Kolisnichenko.pdf).

14. Про службу в органах місцевого самоврядування...

15. Про засади запобігання і протидії корупції [Електронний ресурс] : Закон України № 3206-VI від 07.04.2011 р. — Режим доступу : [zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3206-17](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3206-17).

16. Серьогін С. Нормативно-правове забезпечення кадрової ротації в системі державної служби України / С. Серьогін, О. Антонова // Актуальні пробл. держ. упр. [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 2 (32) / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2008. — С. 193, 194.

17. Про правила етичної поведінки [Електронний ресурс] : Закон України № 4722-VI від 17.05.2012 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4722-17>.

18. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця [Електронний ресурс] : наказ Головного управління державної служби від 04.08.2010 р. № 214. — Режим доступу : [zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10).

19. Про статус депутатів місцевих рад [Електронний ресурс] : Закон України № 93-IV від 11.07.2002 р. — Режим доступу : [zakon2.rada.gov.ua/laws/show/93-15](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/93-15).

20. Колісніченко Н. М. Управлінська і політична діяльність: сутнісні характеристики, структура та види...

21. Михайленко Г. В. Сучасний зміст поняття “суб’єктно-об’єктні відносини” у системі державного управління / Г. В. Михайленко // Державне будівництво [Електронне видання]. — 2011. — № 2. — Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2011-2/doc/1/07.pdf>.

22. Корженко В. В. Особливості управлінської діяльності / В. В. Корженко, Н. М. Мельтохова // Теорія та практика державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 2 (29) / редкол. : О. Ю. Амосов (голов. ред.) [та ін.]. — Х. : ХарПІДУ НАДУ, 2010. — С. 7.

23. Драгомирецька Н. Теоретичні підходи до розуміння комунікацій в державному управлінні / Наталія Драгомирецька // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 4 (22) / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2005. — С. 63.

24. Опрятний С. Ефективність уникнення стресових ситуацій в умовах державної служби / Сергій Опрятний // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 4 (22) / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2005. — С. 246, 247.

25. Шаров Ю. Організаційна культура муніципальних корпоративних відносин: стратегічна роль, сутність, принципи / Юрій Шаров, Олена Бобровська // Актуальні

проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 4 (34) / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. — Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2008. — С. 255, 256.

26. Серьогін С. М. Специфіка служби в органах місцевого самоврядування в контексті адміністративної реформи... — С. 4, 5.

**Yu. Andriyanova**

**PECULIARITIES OF SERVICE IN LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES:  
CONFLICTOLOGICAL ASPECT**

**Legal framework of local self-government officials has been analysed and peculiarities of managerial relations, communications, professional ethics and stress have been considered. General and specific managerial precondition of conflicts appearing among local self-government officials are highlighted.**

**Key words: service in local self-government bodies; public service; local self-government officials; conflict; managerial activity; preconditions of conflict arising.**