

силлями долали труднощі й суттєво підвищили якість навчання. В школі упродовж навчального року почали діяти партійна й комсомольська організації, які опікувалися виховним процесом, проведенням агітаційних, культурно-масових та інших заходів. Комсомольська організації мала чітку структуру, адаптовану до школи. Незважаючи на всі зусилля адміністрації та профілактичну й попереджувальну роботу комсомольської організації, серед курсантів школи фіксувалися порушення дисципліни, на які негайно реагувало керівництво.

### *БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ*

1. **Бурмага В. П.** Відновлення роботи Дніпропетровської спеціальної школи ВПС у 1944–1945 рр. / В. П. Бурмага // Проблеми політичної історії України: зб. наук. пр. – Дніпро: ЛІРА, 2017. – № 12. – С. 206-213.
2. Держаний архів Дніпропетровської області (далі – ДАДО). – Ф. 3840, оп. 1, спр. 1.
3. ДАДО. – Ф. 3840, оп. 1, спр. 3.
4. ДАДО. – Ф. 3840, оп. 1, спр. 5.
5. ДАДО. – Ф. 3840, оп. 1, спр. 9.
6. **Долгаєва А.** Седые крылья Родины / А. Долгаєва // Днепр вечерний. – 2009. – 8 окт.

*Надійшла до редкол.: 31.01.2018*

УДК 352.075(477)«199/200»

DOI: 10.15421/231820

## **Запровадження інституту служби в органах місцевого самоврядування в Україні (1990-ті – початок 2000-х рр.)**

*Бородін Є. І.*

*Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України*

Висвітлено процес створення законодавчих засад, необхідних для функціонування інституту служби в органах місцевого самоврядування в Україні, що тривав протягом останнього десятиліття ХХ ст., до розроблення та ухвалення відповідних документів залучалися уряд, парламент, президент, які спільними зусиллями забезпечили появу Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

**Ключові слова:** місцеве самоврядування; публічне управління; посадові особи місцевого самоврядування; українське законодавство про службу в органах місцевого самоврядування

The article describes the process of creating legislative principles, which are necessary for functioning the institute of service for local self-government bodies in Ukraine. This process lasted for the last ten years of the XX century. The government, parliament and president were involved in development and approval of appropriate documents; Law of Ukraine «On Service in Local Self-government» was made by their common efforts.

The introduction of the institute of service for local self-government bodies in Ukraine, the prerequisites for which were established in December 1990, lasted until June 2001. This process was characterized by the introduction of an approach to implementation of separate laws on various types of public service. The Law of Ukraine «On Public Service» for a certain period made the basis for the settlement of the issue of service for local self-government bodies, created a precedent for the status of public servants for local self-government officials. New constitutional provisions were evolved in alternative projects of the government and the initiative group of people's deputies, which were eventually merged. Having overcome the threat of returning to the starting positions during the second hearing of the document and taking into account the proposals of the President of Ukraine, Ukrainian parliamentarians passed a legislative act on service for local self-government bodies almost ten years after the local self-government returned to its functioning. Further researches in the field of political history expects to clear up the participation of representatives of political parties, the public, foreign and international institutions in the process of creating the legislative basis for service for local self-government bodies.

**Keywords:** local self-government; public management and administration; officials of body of local self-government; public service reforms in Ukraine; Ukrainian law on service in bodies of local self-government

Одним із пріоритетних напрямів реформ, задекларованих владою України, названо модернізацію публічної служби. Зазначений політичний інститут має доволі коротку національну історію часів незалежності, але навіть цей досвід має бути використаний для оцінки отриманих уроків та визначення подальших перспектив суспільних змін у контексті децентралізації.

Нині інститут служби в органах місцевого самоврядування потребує суттєвого удосконалення, оскільки від позитивних змін у цій сфері залежать нові можливості розв'язання питань місцевого значення та здійснення повноважень, делегованих державою органам місцевого самоврядування. В останні роки активізувалася діяльність влади щодо ухвалення нового українського законодавчого акту про службу в органах місцевого самоврядування, в процесі підготовки якого буде корисним використати наукові дослідження щодо запровадження зазначеного напрямку професійної діяльності.

У сучасній науковій літературі вже знайшли певне висвітлення питання запровадження нової системи публічного управління та розвитку публічної служби [1; 2; 5].

Метою цієї статті є висвітлення процесу запровадження інституту служби в органах місцевого самоврядування в незалежній Україні, основним змістом якого були такі складові як створення передумов, розробка, обговорення та ухвалення відповідного законодавчого акту.

Питання публічної служби набуло своєї практичної значущості в Україні після проголошення її незалежності, коли поступово став набирати оберти процес відмови від радянської політичної системи та розвиток демократичних інститутів. Воно залишилося невирішеним у перебудовний період, хоча певні передумови для цього вже виникли. Йдеться, зокрема, про конкретні кроки щодо повернення у 1990 р. до поняття «місцеве самоврядування», яке в радянській моделі місцевого та регіонального публічного управління не використовувалося.

Протягом усього часу існування СРСР питання публічної служби концептуально та практично розв'язувалося через призму понять «радянський апарат» і «радянське будівництво» та використання поняття «радянський працівник». Потреби у визначенні публічної служби не виникало ані у теоретиків, ані у законотворців. При цьому цілком природні запитання про те, як називати професійну діяльність в органах влади та працівників, що такою діяльністю займаються, отримували дещо специфічну відповідь. Так, в Конституції УРСР 1978 р. за відсутності будь-якого аналогічного терміну використовувалися поняття «службові особи» (ст. 3, 4, 30, 47, 55, 56, 94, 104, 112, 127). Тобто, визначення самої служби не надавалося, проте службові особи існували як природне явище. Водночас використовувалися й поняття «службова діяльність», «службові обов'язки» (ст. 93), які поширювалися також на виробничі стосунки поза межами публічного управління.

Серед прав громадян УРСР було визначено право брати участь «у роботі державних органів» (ст. 48). Цілком зрозуміло, що за відсутності самого поняття «місцеве самоврядування» жодного натяку на професійну діяльність зазначеного напрямку не було.

У 1990 р. на союзному та республіканському рівнях було запроваджено поняття «місцеве самоврядування». При цьому Закон СРСР «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства», ухвалений 9 квітня 1990 р., жодним чином не торкався питання персоналу органів місцевого самоврядування. Не

відійшли далеко від своїх союзних колег і українські республіканські законодавці, які 7 грудня 1990 р. ухвалили Закон УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування». Навіть у статті 59 з назвою «Відділи та управління виконавчого комітету» вони обійшли увагою питання про те, що у зазначених підрозділах місцевих рад мають бути працівники. Зрозуміло, що про будь-яку «службу» або «службовців» зовсім не йшлося [6]. Не було використано в новому законі й наявне в Конституції УРСР поняття «службові особи» в контексті персоналу органів місцевого самоврядування. Склалася парадоксальна ситуація, коли органи місцевого самоврядування визнавалися, але в нормативних актах про існування їх працівників не згадувалося.

Так, наочно проявилася неготовність розробників законопроектів та депутатів Верховних Рад СРСР та УРСР щодо постановки на порядок денний питання про публічну службу та публічних службовців в межах усталених в Радянському Союзі підходів до публічного управління. Щоправда, в українському законі був невеличкий натяк на те, що в місцевих радах вирішуються питання стосовно наявних у них співробітників. Так, в ст. 21 під назвою «Загальна компетенція Рад» йшлося про таке: «Ради утворюють свої виконавчі, розпорядчі та інші органи, самостійно встановлюють структуру, штати, запроваджують фонд і умови оплати праці їх працівників відповідно до чинного законодавства» [13].

Перший крок українських законодавців щодо врегулювання суспільних відносин стосовно публічної служби був зроблений у сфері державної служби. Нові підходи до державного будівництва, що ґрунтувалися на досвіді західних демократій, потребували в першу чергу зосередження уваги на органах державної влади. Зрозуміло, що ідеальним був би варіант одночасно законодавчо врегулювати й питання муніципальної (самоврядної) служби. Це можна було б зробити шляхом ухвалення одного спільного закону про публічну службу в цілому або одночасного прийняття двох окремих законів – для посадовців державних органів та органів місцевого самоврядування.

Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. за своїм задумом мав стосуватися лише «професійної діяльності осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті» [9]. Але йому довелося більше семи років виконувати роль регулятора відносин у сфері муніципальної (самоврядної) служби. Відсутність аналогічного окремого закону для місцевого самоврядування, потреба якого була зрозумілою для парламентарів, була компенсована Постановою Верховної Ради України

«Про введення в дію Закону України «Про державну службу», у якому містився пункт про те, що дія цього законодавчого акту «поширюється на працівників органів місцевого та регіонального самоврядування» [7].

Поняття «служба в органах місцевого самоврядування» знайшло своє закріплення в Конституції України (28 червня 1996 р.) в контексті визначення прав громадян брати участь в управлінні державними справами, референдумах і вільно обирати та бути обраними. Таким чином, сформулювався термінологічний шаблон, який мав бути відтвореним у такому ж вигляді в інших законодавчих актах.

Однак, у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. поняття «служба в органах місцевого самоврядування» не знайшло свого застосування. Натомість, у цьому документі з'явилось інше поняття, яке стосувалося працівників, яких мало стосуватися використане в Основному Законі України поняття «служба в органах місцевого самоврядування». Йдеться про термін «посадова особа місцевого самоврядування», який визначався наступним чином: «особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну платню за рахунок місцевого бюджету» [11].

У прикінцевих та перехідних положеннях Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» не було прямої вказівки на необхідність ухвалення окремого законодавчого акта про службу в органах місцевого самоврядування. Натомість у ньому досить абстрактно констатовалося: «Положення цього Закону є основою для розробки та прийняття інших законодавчих актів про місцеве самоврядування в Україні, а також законів про міста Київ і Севастополь». Проте, в іншому пункті зазначеного розділу містилася однозначна норма про те, що «на посадових осіб місцевого самоврядування поширюється дія Закону України «Про державну службу» [11]. Така категоричність могла бути сприйнята як тимчасова відмова від підготовки законопроекту про службу в органах місцевого самоврядування.

15 липня 1997 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про ратифікацію Європейської Хартії місцевого самоврядування», яку від імені України було підписано 6 листопада 1996 р. Документ, датою набрання чинності якого встановлювалося 1 січня 1998 р., не передбачав ухвалення окремого законодавства про службу в органах місцевого самоврядування. Хоча в Хартії чітко висувались вимоги щодо обов'язкового забезпечення діяльності працівників органів місцевого самоврядування: «Умови служби найманих

працівників органів місцевого самоврядування повинні дозволяти добір висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності, для цього забезпечуються належні можливості професійної підготовки, винагороди та просування по службі» [3].

Перехід до реальних кроків у справі розробки та ухвалення окремого закону про службу в органах місцевого самоврядування першою здійснила група народних депутатів, подавши 22 липня 1998 р. до Верховної Ради України свій законопроект «Про службу в органах місцевого самоврядування» (№ 1260) як основний. Ініціаторами законопроекту стали О. Й. Єдін, Р. О. Безсмертний, О. О. Зарубінський, О. М. Карпов, В. Ю. Жердицький, О. М. Іщенко. Цим же колективом проект було замінено на новий 29 листопада 1999 р. У зазначеній версії документ налічував чотири розділи, що склалися з 30 статей. Визначення змісту розділів було здійснено наступним чином: загальні положення; права і обов'язки службовців органів місцевого самоврядування; проходження служби; соціально-побутове та пенсійне забезпечення службовців.

Доопрацьований проект Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» містив наступне визначення: «Служба в органах місцевого самоврядування є професійною діяльністю осіб, які займають посади в органах місцевого самоврядування, їх виконавчих органах та апаратах з метою здійснення функцій і повноважень місцевого самоврядування» [16].

Автори та ініціатори депутатського проекту запропонували ввести поняття «службовці органів місцевого самоврядування – посадові особи, тобто особи, які займають посади, визначені структурою і штатним розкладом органу місцевого самоврядування, на яких покладено здійснення встановлених нормативно-правовими актами організаційних, розпорядчих, контрольних чи консультативно-дорадчих функцій, і які отримують заробітну платню за їх виконання за рахунок коштів місцевого бюджету» [16]. На наш погляд, формулювання вийшло доволі переважаним, незавершеним та ускладненим для сприйняття. Але головним для нас є те, що за наявності Закону України «Про місцеве самоврядування» з його терміном «посадові особи місцевого самоврядування», парламентарі свідомо зажадали ввести нове поняття «службовець місцевого самоврядування».

Окремої уваги в законопроекті № 1260 заслуговує питання про те, хто з числа працівників цих владних органів не належить до числа службовців місцевого самоврядування: «Не є службовцями

особи, які працюють в органах місцевого самоврядування за наймом і які складають персонал органів місцевого самоврядування, що забезпечує спеціалізоване, технологічне, документальне та інше допоміжне обслуговування діяльності органів місцевого самоврядування». Таким чином, автори документу запровадили ще один термін – «персонал органів місцевого самоврядування», який є відмінним від поняття «службовець органу місцевого самоврядування». До завдань персоналу було зараховано діяльність з «допоміжного обслуговування» [16].

Згодом, окрім депутатської ініціативи щодо законодавчого врегулювання питання служби в органах місцевого самоврядування, з'явилася ще й урядова. Етап розроблення окремого проекту законодавчого акта з питань служби в органах місцевого самоврядування в органах виконавчої влади тривав до літа 1999 р. 1 липня 1999 р. Верховна Рада України отримала від Кабінету Міністрів України урядовий варіант документу в статусі альтернативного (№ 1260-1). Подання було підписано Прем'єр-міністром України В. П. Пустовойтенком, повноваження якого невдовзі припинилися. Нове керівництво уряду відкликала пропозиції попередників 24 грудня 1999 р., а отримання парламентом проекту вже від імені Прем'єр-міністра України В. А. Ющенка відбулося 9 лютого 2000 р.

Урядовий законопроект «Про службу в органах місцевого самоврядування» містив сім розділів та нараховував 23 статті у шести основних розділах та п'ять пунктів у розділі VII «Прикінцеві та перехідні положення». Він в цілому повторював структуру Закону України «Про державну службу». Спільними для двох документів були розділи щодо загальних положень, правового статусу службовців, проходження служби, припинення служби, матеріального та соціально-побутового забезпечення службовців. При цьому в новому законопроекті не було наявного в Законі України «Про державну службу» розділу щодо державної політики у зазначеній сфері.

В урядовому законопроекті запроваджувалося власне визначення поняття «служба в органах місцевого самоврядування», яке характеризувалося як «професійна, на постійній основі діяльність громадян України, що займають посади в органах місцевого самоврядування, яка спрямована на реалізацію функцій і повноважень місцевого самоврядування» [17]. Для працівників системи місцевого самоврядування було застосовано поняття «посадові особи місцевого самоврядування», яке було запози-



чене із Закону України «Про місцеве самоврядування» (але не в однині, а в множині).

За зразком Закону України «Про державну службу» в цьому законопроекті вводилося поняття «посада в органах місцевого самоврядування» як «первинна структурна одиниця органу місцевого самоврядування», що визначається структурою і штатним розписом та на яку покладається «коло службових обов'язків» [17]. Таке використання двох взаємодоповнюючих понять відрізнялося від депутатського підходу та дозволяло «розвантажити» тексти формулювання термінів. Використання Закону України «Про державну службу» як шаблона, за якими створювався Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», можна зарахувати до вже встановлених науковцями закономірностей розвитку законодавства про публічну службу як в пострадянських країнах взагалі, так і в Україні зокрема. Французький дослідник Ж. Марку з цього приводу зазначив: «... закони про службу в органах місцевого самоврядування там, де вони існують, як правило, повторюють схему і принципи державної служби» [19].

Два законопроекти (депутатський та урядовий) існували певний час як конкуруючі. Вони мали спільні риси та відмінності. Однаковим був підхід до визначення розділів та багатьох статей, співпадали певні формулювання. Так, в обох проектах пропонувалося присвятити окремі статті таким питанням: служба в органах місцевого самоврядування, право на службу в органах місцевого самоврядування, права службовця (посадової особи), обов'язки службовця (посадової особи), прийняття на службу, працівники органів місцевого самоврядування, посади в органах місцевого самоврядування, проходження служби, граничний вік, кадровий резерв, атестація службовця (посадової особи), підстави припинення служби, оплата праці (винагорода за працю) тощо.

Наявність спільних підходів не виключала застосування відмінних тлумачень та термінів. Так, в урядовому варіанті пропонувалося запровадити 7 категорій та 15 рангів, а в депутатському – 7 категорій та 15 кваліфікаційних класів. Мали місце й факти доволі відмінних підходів до визначення окремих статей. Так, тільки в депутатському проекті містилися пропозиції висвітлити такі питання як етика службовця, правила внутрішнього трудового розпорядку, законодавство про службу в органах місцевого самоврядування, стажування при прийнятті на службу, обмеження при прийнятті на службу, обмеження в діяльності державних службовців, просування



по службі, робочий час, надбавки та інші доплати, відставка службовця, покращення житлових умов, пенсійне забезпечення, термін перебування на державній службі, працівники патронатної служби, випробування при прийнятті на службу, відпочинок, дисциплінарна відповідальність. А в урядовому проекті пропонувалися такі, відсутні в депутатському документі, статті: основні принципи служби в органах місцевого самоврядування, державна політика щодо служби в органах місцевого самоврядування, правове регулювання статусу посадової особи місцевого самоврядування, присяга, декларування доходів.

Урядовий проект Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» отримав низку критичних зауважень з боку Головного юридичного управління Верховної Ради України. Найважливішим, на наш погляд, було посилання на те, що у законопроекті всупереч ст. 24 та 38 Конституції України право на службу в органах місцевого самоврядування в ньому опосередковано ставилося «в залежність від проживання на відповідній території» [4]. Справа в тому, що у документі містилося, зокрема, й таке положення, що право на службу мають громадяни України «незалежно від ... терміну проживання на відповідній території» [15].

Парламентські юристи визнавали також недоцільним включати в новий закон норми про те, що соціально-побутове та пенсійне забезпечення посадових осіб місцевого самоврядування має здійснюватися відповідно до законодавства про державну службу. Пропонували вони ліквідувати неузгодженості з Законом України «Про місцеве самоврядування» стосовно підстав припинення державної служби та відшкодування шкоди посадовцями.

Подальший розвиток подій привів до об'єднання зусиль різних ініціаторів законопроектів про службу в органах місцевого самоврядування. 18 травня 2000 р. Верховна Рада України заслухала народного депутата України Р. П. Безсмертного, який від імені депутатів-ініціаторів свого проекту запропонував прийняти у першому читанні урядовий варіант. У відповідній парламентській постанові йшлося про ухвалення урядового законопроекту у першому читанні за основу та про доручення Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування доопрацювати текст з врахуванням положень депутатського проекту [20].

Друге читання законопроекту відбулося 2 листопада 2000 р. Доповідач Р. П. Безсмертний представив порівняльну таблицю та повідомив про додаткові зауваження Кабінету Міністрів Украї-

ни, науково-експертного і юридичного управління Верховної Ради України. Його пропозиція полягала в тому, щоб прийняти документ у другому читанні та почати підготовку до третього. Порівняльна таблиця свідчила про те, що 202 пропозиції до другого читання надали Кабінет Міністрів України та 14 народних депутатів. За нашими підрахунками в остаточній редакції для другого читання врахували 90, частково врахували 30, а відхилили 82 пропозиції.

Основна дискусія розгорнулася між Р. П. Безсмертним та його колегою П. Б. Бауліним. Останній запропонував змінити норму про те, що право на службу в органах місцевого самоврядування мають тільки громадяни України; виключити положення про принципи, присягу; встановити спільний для чоловіків та жінок пенсійний вік у 60 років (законопроект пропонував для чоловіків – 60, для жінок – 55 років). Р. П. Безсмертний, захищаючи свої підходи, акцентував увагу на узгодженні норм проекту «Про службу в органах місцевого самоврядування» із Законом України «Про державну службу», створення однакових умов для державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, як це було запропоновано в документі.

Парламентарі не підтримали радикальні пропозиції П. Б. Бауліна, але разом з тим не надали необхідної кількості голосів для ухвалення законопроекту в другому читанні – їх нарахували лише 165. За пропозицію направити документ на повторне друге читання назбиралося лише 180 голосів з 226 потрібних [21]. Таким чином, регламентні вимоги передбачали відкласти наявний варіант законодавчого акту та розпочати все з реєстрації нового законопроекту. Проте, подальший хід подій виявився оптимістичним.

Результативне друге читання Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» відбулося 8 лютого 2001 р. Документ знов представляв Р. П. Безсмертний. Народний депутат Б. Я. Беспалий поставив під сумнів процедуру проходження документу після того, як його не підтримали в листопаді 2000 р., та запропонував розглянути його постатейно. До речі, під час другого читання 2 листопада 2000 р. позиція Беспалого полягала в тому, щоб не допустити відхилення законопроекту. Парламентар Ю. П. Сахно запропонував поставити посадових осіб місцевого самоврядування в «один ряд із так би мовити «нормальними» державними службовцями». Це виглядало як відмова від ухвалення окремого закону про службу в органах місцевого самоврядування [21].

Р. П. Безсмертний зосередив увагу на тому, що профільний комітет попросив Верховну Раду України повернутися до редак-

ції закону, що розглядалася 2 листопада 2000 р. Відповідаючи на запитання про те, чому потрібен окремий закон про службу в органах місцевого самоврядування, він пояснив це різними функціональними обов'язками державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Але зробив це у доволі оригінальний спосіб, сказавши, що посадові особи місцевого самоврядування «працюють насамперед з людьми, а не з паперами, як працюють у системі державної служби» [23]. П'ятихвилинне обговорення закону завершилося його прийняттям (за в другому читанні – 308, в цілому – 280).

Подальші події також не були позбавлені певної інтриги. 19 лютого 2001 р. текст Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» було направлено на підпис Президенту України Л. Д. Кучмі, який не погодився з низкою його положень. Вже 6 березня того ж року президентські пропозиції були спрямовані у парламент. Їх зміст можна поділити на редакційні та змістовні.

Зосередимо увагу на змістовних пропозиціях:

- не зараховувати до першої категорії посаду Симферопольського міського голови, а включити її до другої;
- усіх заступників міських голів міст обласного значення включити до четвертої категорії, а не поділяти їх на четверту та п'яту категорії;
- виключити положення про обов'язкове присвоєння вищого рангу при вступі на посаду для першої та другої категорій, а вирішення питання про присвоєння рангів для них, а також усіх сільських, селищних, міських голів та голів районних у місті рад покласти на відповідні ради;
- визначити в законі основні правила порядку присвоєння рангів посадовим особам місцевого самоврядування;
- дозволити проведення атестації працівників сільських та селищних рад з нечисленними виконавчими органами сільському, селищному голові;
- покласти обов'язок щодо затвердження примірного положення про атестацію посадових осіб місцевого самоврядування на Кабінет Міністрів України;
- визначити, що умови оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування мають встановлюватися, виходячи з умов оплати праці державних службовців відповідних категорій посад;
- покласти на уряд право встановлення порядку і умов надання додаткових оплачуваних відпусток [18].

7 червня 2001 р. закон четверте потрапив на розгляд сесії Верховної Ради України. Як і в усі попередні рази це відбувалося під головуванням І. С. Плюща. Але змінився доповідач. Ним став начальник Головного управління державної служби України Г. І. Леліков. Він зосередився на пропозиціях Президента України щодо удосконалення тексту закону, але при цьому не вклався у відведений час. Після короткої промови представника Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування Л. І. Дейнеко про те, що закон чекають 60 тисяч працівників місцевого самоврядування, головуєчий поставив питання про закон з пропозиціями Президента України на голосування. Результати голосування були такі – 307 голосів за врахування пропозицій Президента України. А в цілому за закон проголосувало 338 парламентарів [22].

Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. отримав реєстраційний номер (№ 2493-III). Його основним призначенням, відповідно до тексту преамбули, стало регулювання правових, організаційних, матеріальних та соціальних умов реалізації права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування, визначення загальних засад діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правового статусу, порядку та правових гарантій перебування на цьому виді публічної служби.

До Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» увійшли такі розділи: «Загальні положення» (статті 1-6 – про службу в органах місцевого самоврядування, посадові особи місцевого самоврядування, посади, основні принципи, право на службу та державну політику у сфері), «Правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування» (статті 7-9 – правове регулювання статусу, основні обов'язки, основні права посадових осіб місцевого самоврядування), «Проходження служби в органах місцевого самоврядування та службова кар'єра» (статті 10-19 – прийняття на службу, присяга, обмеження при прийнятті та проходженні, декларування доходів, класифікація посад, ранги, кадровий резерв, атестація, граничний вік, інші питання проходження), «Припинення служби в органах місцевого самоврядування» (ст. 20 – підстави), «Матеріальне та соціально-побутове забезпечення посадових осіб місцевого самоврядування» (ст. 21-22 – оплата праці, відпустки, пенсійне забезпечення, обчислення стажу), «Відповідальність за порушення законодавства про службу в органах

місцевого самоврядування» (ст. 23-24 – відповідальність за порушення законодавства, відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування), розділ VI (Прикінцеві та перехідні положення).

В остаточному вигляді поняття служби в органах місцевого самоврядування визначалося як «професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом» [15]. Як бачимо, у порівнянні з першими проектами з'явилося посилення на делегування державою певних повноважень органами місцевого самоврядування.

Визначення посадових осіб місцевого самоврядування було дослівно перенесено із Закону України «Про місцеве самоврядування». Основними елементами характеристики цього поняття були такі: 1) праця в органах місцевого самоврядування; 2) наявність посадових повноважень; 3) здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій; 4) отримання заробітної плати за рахунок місцевого бюджету. Дію закону не розповсюдили на технічних працівників та обслуговуючий персонал органів місцевого самоврядування. Класифікація посад в органах місцевого самоврядування отримала такий вигляд:

- такі, на які кандидати обираються на місцевих виборах;
- такі, на які кандидати обираються або затверджуються відповідною радою;
- такі, на які претенденти призначаються сільськими, селищними, міськими головами та головами обласних, районних та районних у місті рад [15].

У тексті закону закріпили норму про те, що право на службу в органах місцевого самоврядування мають громадяни України, незалежно як від расових, політичних, релігійних, соціальних, етичних ознак, майнового стану, так й від «терміну проживання на відповідній території» [14]. Як бачимо, зауваження парламентських юристів щодо визначення місця проживання, про яке йшлося вище, не було враховано.

Неодноразово в законі згадується про необхідність відповідної освіти та професійної підготовки (ст. 5), підготовку та перепідготовку кадрів для органів місцевого самоврядування (ст. 6), підвищення професійної кваліфікації (ст. 8, 19), організацію навчання (ст. 19).

До числа положень, які майже дослівно перенесли із Закону України «Про державну службу», належало, зокрема, питання про потребу декларування доходів посадовців та членів їх сімей при вступі та під час проходження служби в органах місцевого самоврядування (про доходи та зобов'язання фінансового характеру для третьої – сьомої категорій, а також ще й про нерухоме, цінне рухоме майно, вклади у банках та цінні папери для першої та другої категорій).

А ось норма про обмеження участі в протестній діяльності отримала дещо інший вигляд. У чинній на червень 2001 р. редакції Закону України «Про державну службу» йшлося про те, що державні службовці «не можуть брати участь у страйках та чинити інші дії, що перешкоджають нормальному функціонуванню державного органу» [10]. А в Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» обмеження посадових осіб місцевого самоврядування були ширшими: по-перше, окрім участі у страйках їм не дозволялося бути їх організаторами, по-друге, заборонялося своїми діями перешкоджати не тільки органам державної влади, але й ще органам влади Автономної республіки Крим та органам місцевого самоврядування [14].

*Табл. 1.* Категорії посад встановлені для органів місцевого самоврядування базового рівня

	Київ	Севастополь	міста – обласні центри та Сімферополь	міста обласного та республіканського в Автономній Республіці Крим значення	село, селище, місто районного значення	район у місті
	1	1	2	3	5	3
голова	1	1	2	3	5	3
перший заступник	не визначено	не визначено	3	не визначено	не визначено	не визначено
заступник голови	не визначено	2	3	4	6	не визначено
секретар ради	2		3	4	6	посада відсутня
керуючий справами	-	3	не визначено	4	6	5
керівник управління, відділу тощо	4	4	не визначено	5	6 (тільки для міст районного значення)	6
спеціаліст виконавчого органу	5	5	не визначено	6	7	7
радник, консультант	5	5	не визначено	не визначено	7	7

Табл. 2. Категорії посад встановлені для обласних та районних рад

	обласні ради	районні ради
голова ради	1	3
Заступник	2	5
керуючий справами виконавчого апарату	3	5
голова постійної комісії з питань бюджету	4	посада відсутня
керівник відділу (структурного підрозділу) виконавчого апарату	4	6
помічник голови, радник (консультант), спеціаліст	5	не визначено

Окремої уваги потребує питання класифікації посад, визначене у Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Запропонована ієрархія викликала критику ще під час обговорення проекту. Парламентські юристи вважали за потрібне, щоб сільських, селищних, міських голів (міст районного значення) зарахували до вищої, аніж п'ятої категорії. Але в тексті закону розрив зберігся: посади Київського, Севастопольського міських голів та обласних рад віднесли до першої категорії; посади Симферопольського міського голови, міських (міст – обласних центрів) голів – до другої категорії; міських (міст районного значення), сільських, селищних голів – до п'ятої категорії. Такий розрив проіснував до 2005 р., коли посади останньої групи перенесли до четвертої категорії.

Розподіл посад між різними категоріями можемо наочно побачити у підготовлених автором цієї статті таблицях 1 та 2.

Аналіз запровадженої класифікації посад в органах місцевого самоврядування свідчить щонайменше про два основних принципи, застосованих у новому законі: 1) посада в обласній раді вважалася набагато вагомішою аніж в територіальній громаді (сільській, селищній, міській голова прирівнювався до спеціаліста обласної ради); 2) у документ не обґрунтовано не включили низку посад (найбільш помітно те, що «забули» про перших заступників міських голів, керівників структурних підрозділів та спеціалістів міст – обласних центрів). Однак, розуміючи суттєву недосконалість 14 статті закону, законотворці завершили її текстом про те, що зарахування до категорії інших посад (тобто не записаних в законі) має «здійснюватися Кабінетом Міністрів України за поданням керівників відповідних органів місцевого самоврядування» [14]. Такий процес триває донині.

Внаслідок такого рішення склалася доволі специфічна ситуація, коли для визначення одних посад необхідно було суворо дотри-



муватися закону, а для інших було достатньо забезпечити відповідне урядове рішення. До речі, вже у жовтні 2001 р. Кабінет Міністрів України визначив категорії для низки посад міських рад міст – обласних центрів: четверта – для керуючих справами (секретарів), п'ята – для керівників управлінь, відділів та їх заступників [8].

Питання заробітної плати посадових осіб місцевого самоврядування було визначено за зразком державної служби, коли до її складу увійшли оклад, премії, доплата за ранг, надбавка за вислугу років, інші надбавки. Умови оплати праці для посадових осіб місцевого самоврядування впроваджувалися, виходячи з встановлених для державних службовців умов, але при цьому формально їх мали визначати самі органи місцевого самоврядування.

Ще одним привабливим матеріальним стимулом для посадових осіб місцевого самоврядування у той час було пенсійне забезпечення, яке, однак, не висвітлювалося в Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» конкретно. Але у документі йшлося про застосування для посадових осіб місцевого самоврядування законодавства про державну службу (тоді це було 80 % від суми окладу та надбавок за наявності 10 років стажу в органах публічної влади, та 90 % – за наявності 20 років, без обмеження граничного розміру пенсії) [10]. Закон встановлював, що за наявності повних десяти років служби в органах місцевого самоврядування при виході на пенсію виплачувалася грошова допомога у розмірі 10 місячних посадових окладів.

Граничний вік перебування на службі в органах місцевого самоврядування становив 60 років для чоловіків і 55 – для жінок, але це не стосувалося обраних посадовців. Подовжити перебування на державній службі можна було не більше ніж на 5 років, а рішення про це мав прийняти сільський, селищний, міський голова, голова районної, районної у місті, обласної ради.

Тривалість основної щорічної відпустки посадових осіб місцевого самоврядування становила 30 календарних днів. Після набуття особою стажу роботи в органах місцевого самоврядування понад 10 років, надавалася ще й додаткова оплачувана відпустка тривалістю до 15 календарних днів. До основної відпустки виплачувалася допомога на оздоровлення у розмірі посадового окладу [14].

14 червня 2001 р. Ухвалений парламентом текст закону було направлено президенту, а вже 26 червня він повернувся з підписом глави держави. Перша його публікація відбулася в «Урядовому кур'єрі» 4 липня 2001 р. Цей день став й днем набрання чинності

цього акту. Відтоді для посадових осіб місцевого самоврядування створилися умови щодо набуття нового статусу відмінного від державних службовців, що мало розпочатися з підписання тексту нової присяги.

Отже, запровадження інституту служби в органах місцевого самоврядування в Україні, передумови для якого склалися в грудні 1990 р., тривало до червня 2001 р. цей процес характеризувався запровадженням підходу щодо створення окремих законів про різні види публічної служби. Поява Закону України «Про державну службу» на певний період створила основу для врегулювання питання служби в органах місцевого самоврядування, створивши прецедент надання посадовим особам місцевого самоврядування статусу державних службовців. Нові конституційні положення знайшли свій розвиток в альтернативних проектах уряду та ініціативної групи народних депутатів, які з часом були об'єднані. Подолавши загрозу повернення до стартових позицій під час другого слухання документу та взявши до уваги пропозиції Президента України, українські парламентарі прийняли законодавчий акт про службу в органах місцевого самоврядування майже через десять років після повернення до функціонування самого місцевого самоврядування. Подальші наукові дослідження у сфері політичної історії передбачають висвітлення участі представників політичних партій, громадськості, зарубіжних та міжнародних інституцій у процесі створення законодавчих засад служби в органах місцевого самоврядування.

## БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. 25 років незалежності: нариси історії творення нації та держави / Г. В. Боряк (кер. авт. кол.), В. В. Головка (координатор проекту), В. А. Смолій (відп. ред.) [та ін.]; НАН України; Ін-т історії України. – Київ: Ніка-Центр, 2016. – 796 с.
2. **Бородін С. І.** Запровадження державної служби в Україні: законодавчий аспект (кінець ХХ століття) / С. І. Бородін // *Проблеми політичної історії України: зб. наук. пр.* – Дніпро: «Грані», 2017. – № 12. – С. 224-243.
3. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. – Режим доступу : [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036)
4. Зауваження Головного юридичного управління від 21 вересня 2000 р. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=12601&skl=4](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=12601&skl=4)
5. Історія державної служби в Україні: у 5 т. / О. Г. Аркуша, О. В. Бойко, С. І. Бородін [та ін.]; відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій; редкол. : С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) [та ін.]; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. – Київ: Ніка-Центр, 2009. – Т. 2. – 512 с.

6. Конституція Української РСР: прийнята на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 р. в редакції від 20 квітня 1978 р. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/888-09/ed19780420>
7. Про введення в дію Закону України «Про державну службу»: постанова Верховної Ради України від 16 грудня 1993 р. № 3724-ХІІ. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3724-12>
8. Про віднесення посад органів місцевого самоврядування до відповідних категорій посад: постанова Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2001 р. № 1441 в редакції від 26 жовтня 2001 р. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1441-2001-%D0%BF/ed20011026>
9. Про державну службу: закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-ХІІ. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>
10. Про державну службу: закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-ХІІ в редакції від 4 липня 2001 р. – Режим доступу: [zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3723-12/ed20010704](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3723-12/ed20010704)
11. Про державну службу: закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-ХІІ в редакції від 29 травня 1999 р. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3723-12/ed19990529>
12. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР в редакції від 21 травня 1997 р. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97вр/ed19970521>
13. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-ВР>
14. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування: закон УРСР від 7 грудня 1990 р. № 533-ХІІ. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/533-12>
15. Про службу в органах місцевого самоврядування: закон України від 7 червня 2001 р. № 2493-ІІІ в редакції від 7 червня 2001 р. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2493-14/ed20010607>
16. Про службу в органах місцевого самоврядування: закон України від 7 червня 2001 р. № 2493-ІІІ. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>
17. Про службу в органах місцевого самоврядування: проект Закону України від 29 листопада 1999 р. № 1260. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=1260&skl=4](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=1260&skl=4)
18. Про службу в органах місцевого самоврядування: проект Закону України від 8 лютого-го 2000 р. № 1260-1. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=1260-1&skl=4](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=1260-1&skl=4)
19. Пропозиції Президента до Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 6 березня 2001 р. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=1260-1&skl=4](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=1260-1&skl=4)
20. Рекомендації стосовно служби в органах місцевого самоврядування в Україні. – Режим доступу: <http://old.csi.org.ua/?p=2374>.
21. Стенограма пленарного засідання від 18 травня 2000 р. – Режим доступу: <http://iportal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/2504.html>

22. Стенограма пленарного засідання від 2 листопада 2000 р. – Режим доступу: <http://iportal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/2564.html>

23. Стенограма пленарного засідання від 7 червня 2001 р. – Режим доступу: <http://iportal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/2732.html>

24. Стенограма пленарного засідання від 8 лютого 2001 р. – Режим доступу: <http://iportal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/2678.html>

*Надійшла до редкол.: 20. 04. 2018*

УДК 94(477)«19/20»

DOI: 10.15421/231821

## **Інтеграція кримських татар в українське суспільство: історичний досвід кінця 1980-х – початку 2000-х рр.**

*Міронова І. С.*

*Чорноморський національний університет імені Петра Могили*

Проаналізовано процес інтеграції кримських татар в українське суспільство наприкінці 1980-х – на початку 2000-х рр. Розглянуто основні кроки і заходи українського уряду з цього питання, який взяв на себе повну відповідальність за долю репатріантів. Висвітлено суспільно-політичні, соціально-економічні, правові, земельні, освітні проблеми, з якими довелося зіштовхнутися кримським татарам після повернення на батьківщину.

**Ключові слова:** Україна; Автономна Республіка Крим; кримські татари; депортація; репатріація; окупація

Проанализирован процесс интеграции крымских татар в украинское общество в конце 1980-х – начале 2000-х гг. Рассмотрены основные шаги и меры украинского правительства по этому вопросу, которое взяло на себя полную ответственность за судьбу репатриантов. Освещены общественно-политические, социально-экономические, правовые, земельные, образовательные проблемы, с которыми пришлось столкнуться крымским татарам после возвращения на родину.

**Ключевые слова:** Украина; Автономная Республика Крым; крымские татары; депортация; репатриация; оккупация

The process of integration of the Crimean Tatars into Ukrainian society in the late 1980s and early 2000s was analyzed. It was indicated that in the policy of the Soviet government of the 1950s and 1980s concerning deported peoples, which, while condemning the deportation policy, at the same time, banned Crimean the Tatars return to their homeland.

It was noted that the return of the Crimean Tatars to the Crimea has become massive since 1987. The main steps and measures of the Ukrainian government on this issue have been considered, which assumed full responsibility for the repatriates'