

СЛУЖБА В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ІНДИВІДУАЛЬНА ФОРМА УЧАСТІ ЧЛЕНІВ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ У ВИРІШЕННІ ПИТАНЬ МІСЦЕВОГО ЗНАЧЕННЯ: СУЧАСНИЙ СТАН, ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ**SERVICE IN LOCAL AUTHORITY BODIES AS AN INDIVIDUAL FORM OF MEMBERS OF THE TERRITORIAL COMMUNITY PARTICIPATION IN THE SOLUTIONS TO ISSUES OF LOCAL SIGNIFICANCE: THE MODERN STATE, PROSPECTS OF DEVELOPMENT****Молчанова Ю.Ю.,***здобувач кафедри державного будівництва
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого*

У статті досліджується інститут служби в органах місцевого самоврядування як індивідуальна форма участі населення у вирішенні питань місцевого значення. Проаналізовано сучасний стан його правового регулювання, наведено досвід зарубіжних країн. Визначені окремі тенденції розвитку та удосконалення правової основи інституту муніципальної служби.

Ключові слова: служба в органах місцевого самоврядування, муніципальна реформа, місцеве самоврядування, муніципальний службовець, муніципальна посада.

В статье исследован институт службы в органах местного самоуправления как индивидуальная форма участия населения в решении вопросов местного значения. Проанализировано его правовое регулирование, приведен опыт зарубежных стран. Определены отдельные тенденции развития и совершенствования правовой основы института муниципальной службы.

Ключевые слова: служба в органах местного самоуправления, муниципальная реформа, местное самоуправление, муниципальный служащий, муниципальная должность.

The article examines the institution of service in local authority bodies as an individual form of members of the territorial community participation in the solutions to issues of local significance. The current state of the legal regulation of this institution in Ukraine, the experience of foreign countries are analyzed, tendencies of development and improvement of the legal basis are determined.

Key words: service in local authority bodies, municipal reform, local self-government, municipal official, municipal post.

Постановка проблеми. Поступова трансформація норм Основного Закону України в рамках конституційної реформи не може оминути такий інститут громадянського суспільства, як місцеве самоврядування. Україна обрала шлях змін поточного законодавства, зокрема в напрямі модернізації бюджетного процесу, добровільного об'єднання територіальних громад, їх співробітництва та ін., що має отримати логічне продовження у наступних змінах до Конституції України. Одним з необхідних кроків є і вдосконалення колективних та індивідуальних форм участі членів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання удосконалення правової регламентації та порядку реалізації права територіальної громади безпосередньо управляти місцевими справами розглядалось науковцями як безпосередньо, так і у контексті проведення муніципальної реформи у цілому. Цю проблему досліджували такі вчені, як: П.М. Любченко, К.М. Москальчук, Г.В. Падалко, С.Г. Серьогіна, К.Є. Соляник та ін. Проте повільний темп проведення окремих напрямів муніципальної реформи зумовлює необхідність подальших досліджень у цій сфері. Тому метою цієї статті є розгляд напрямів модернізації інституту служби в органах місцевого самоврядування в Україні з урахуванням

досвіду зарубіжних країн та міжнародних стандартів у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Передумовою становлення права громадян на службу в органах місцевого самоврядування вважається закріплене ч. 2 ст. 46 Конституції УРСР 1978 р. право брати участь у роботі державних органів, зважаючи на відсутність поділу публічної влади на державну та муніципальну. Водночас зауважується відсутність спеціального закону, який би комплексно регламентував питання державної служби як на рівні УРСР, так і на рівні СРСР у цілому, хоча окремі акти з питань служби існували, що пояснюється прагненням контролювати це питання союзним урядом [1, с. 114].

Після здобуття Україною незалежності право доступу на службу в органах місцевого самоврядування стало конституційним правом громадян України (ч. 2 ст. 38 Конституції України), проте правова основа для його реалізації та відмежування муніципальної служби від державної була створена лише у 2001 р. з ухваленням Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» № 2493-III від 07.06.2001. Відмінною рисою цього закону називають ідентичність методологічного підходу регламентування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування [2, с. 81], що було зумовлене

історичним досвідом та поширенням дії законодавства про державну службу на відповідні відносини в сфері місцевого самоврядування до прийняття спеціального закону.

Прийняття профільного закону позначилось послабленням уваги науковців до муніципальної служби всупереч практичній необхідності її покращення. Так, у рекомендаціях парламентських слухань «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування» (постанова Верховної Ради України № 3227-IV від 15.12.2005) серед основних причин, що обмежують можливості місцевого самоврядування у здійсненні своїх функцій була названа неефективна система державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, недосконалість системи та низький рівень оплати праці в органах місцевого самоврядування, а також було рекомендовано розглянути та прийняти новий закон про службу в органах місцевого самоврядування [3]. Цей стан справ не узгоджувався із вимогами ч. 2 ст. 6 Європейської хартії місцевого самоврядування, яка передбачає необхідність добору «висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності» [4], фактично обмежував права членів територіальних громад.

Принагідно зауважимо, що приєднання до Європейської хартії місцевого самоврядування стало каталізатором муніципальних реформ і для європейських демократій. Наприклад, ратифікація хартії Італією 30.12.1989 поклала початок масштабним конституційним і законодавчим змінам, які, зокрема, стосувалися муніципальної служби. Так, до 1992 р. в Італії муніципальні службовці поряд із чиновниками міністерств, дипломатичними представниками, поліцією та низкою інших посадовців належали до категорії державних службовців. Прийняті закон від 23.10.1992 № 421 та законодавчий декрет від 03.02.1993 № 29 розпочали так звану «приватизацію» державної служби, яка полягала у втраті значною кількістю службовців свого особливого статусу, що регулювався адміністративним правом, унормуванні зарплати, тривалості робочого дня і деяких інших питань контрактами приватного права [5, с. 144].

Впродовж наступних декількох років була ухвалена низка інших актів, які стосувались питань зайняття посад за результатами конкурсу на основі укладання контракту, проходження стажування, розширення можливостей проведення гнучкої кадрової політики, впровадження у службі приватнопідприємницьких принципів управління персоналом та ін. [6, с. 347–352]. Аналогічні пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання служби в органах місцевого самоврядування висловлюються і вітчизняними науковцями, зокрема, зазначається, що в нашій державі «система добору, підготовки та перепідготовки кадрів потребує суттєвого удосконалення через запровадження нових форм і методів, інколи навіть тих, що застосовуються у приватному секторі» [7, с. 96].

В Україні належне правове забезпечення реформування муніципальної служби не стало логічним

наслідком вищезазначених рекомендацій та практичної необхідності. Робота у цьому напрямі активізувалась лише після чергового проголошення реформи децентралізації в Розпорядженні Кабінету Міністрів України № 333-р від 01.04.2014 «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» та наступного затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні розпорядженням Кабінету Міністрів України № 591-р від 18.06.2014. Останній передбачав ухвалення нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Проте більшість передбачених планом заходів не були реалізовані, а тому ухвалення нового закону про службу в органах місцевого самоврядування було викладено в іншому плані, затвердженому Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 688-р від 22.09.2016 «Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», що відтермінувало ухвалення відповідного акта.

Найбільш повно розробленим став проект Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (реєстраційний номер 2489 від 30.03.2015) (далі – проект № 2489), що був прийнятий Верховною Радою України 09.02.2017, проте ветований Президентом України. У проекті були врегульовані деякі пропозиції, що неодноразово висловлювалися науковою спільнотою, наприклад, знайшов своє відображення принцип політичної неупередженості, який є розповсюдженим у зарубіжних країнах (ст. 14 проекту).

Також коректніше порівняно із чинним законом про службу були сформульовані деякі терміни. Зокрема, якщо нині служба в органах місцевого самоврядування визначена як «професійна діяльність громадян», а посадова особа як «особа, яка працює в органах місцевого самоврядування» [8], а не як громадянин, то в проекті № 2489 ця розбіжність була ліквідована. Громадянство як умова для заміщення посади муніципального службовця, характерна для більшості зарубіжних країн, є логічною умовою обмеження частини місцевого населення у цьому праві, що знайшла своє відображення у національному законодавстві та має прослідковуватись у всіх законодавчих нормах.

Однією з особливостей зарубіжної термінології в сфері служби в органах місцевого самоврядування науковці називають відмінність понять «муніципальна посада» і «муніципальний службовець». Друге поняття характеризує невиборних осіб, які здійснюють виконавчу або допоміжну діяльність в органах місцевого самоврядування, а першим називають виборних осіб, таких як голова районного поселення або мер міста [9, с. 182]. Необхідно зазначити, що сам термін «муніципальний» не знайшов свого закріплення у національному законодавстві, на відміну від багатьох країн світу, проте вживається у науковій літературі.

У досліджуваному проекті № 2489 певною мірою, зважаючи на особливості вітчизняної термінології, була врахована зазначена зарубіжна практика – ст. 2 закріпила поняття «виборна посадова особа місцевого самоврядування» (громадянин України, який протягом визначеного законом строку обіймає посаду в органі місцевого самоврядування, на яку його: а) обрано на місцевих виборах; б) обрано сільською, селищною, міською, районною у місті, районною, обласною радою зі складу її депутатів; в) затверджено сільською, селищною, міською радою за поданням сільського, селищного, міського голови) та «службовець місцевого самоврядування» (громадянин України, який обіймає посаду в органі місцевого самоврядування, одержує заробітну плату за рахунок коштів місцевого бюджету та виконує встановлені для цієї посади обов'язки, безпосередньо пов'язані із: а) підготовкою проектів актів органів місцевого самоврядування та посадових осіб місцевого самоврядування, організацією виконання таких актів та контролю за їх виконанням; б) наданням адміністративних послуг; в) управлінням комунальним майном, майном спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст; г) управлінням службовцями місцевого самоврядування; ґ) здійсненням інших функцій і повноважень місцевого самоврядування, визначених законом) [10].

У проекті № 2489 можна простежити й інші положення, що могли б сприяти покращенню правового регулювання інституту муніципальної служби. Так, зокрема, у передбачені проектом три категорії посад службовців місцевого самоврядування не увійшов сільський, селищний, міський голова. У науковій літературі неодноразово зауважувалось, що він має особливий статус, не працює в органах місцевого самоврядування, а є самостійним суб'єктом системи місцевого самоврядування [7, с. 93]. Проте проектом не було передбачено зміну досить некоректного формулювання ст. 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», в якій сільський, селищний, міський голова визначений як головна посадова особа територіальної громади [11].

Також серед недоліків наявного закону про службу в органах місцевого самоврядування, які унеможливають встановлення комплексного характеру поняття служби в органах місцевого самоврядування, в літературі називається і відсутність положень про дисциплінарну відповідальність службовців [12, с. 131]. Порівнюючи чинний закон та проект № 2489, можна відзначити значне розширення регламентації дисциплінарної відповідальності. Якщо в Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» є лише відсилочна норма про регулювання особливостей дисциплінарної відповідальності законом (ст. 19), без будь-якої конкретизації, то в проекті передбачений спеціальний розділ про дисциплінарну відповідальність службовців місцевого самоврядування (розділ VI), а предметом регламентації стали підстави дисциплінарної відповідальності, види дисциплінарних стягнень, порядок розгляду дисциплінарної справи, діяльності дисци-

плінарної комісії та деякі інші питання. Такий підхід здатен створити умови для ефективнішої служби в органах місцевого самоврядування на засадах конституційності та законності.

Проблемним питанням муніципальної служби в Україні залишається також паралельне регулювання відносин служби нормами трудового права, що пов'язано зі складним характером розглядуваного інституту. Так, учені зауважують, що чинний закон про службу фактично унеможлиблює зняття з посади обраних посадових осіб (секретаря, голови районної, обласної, районної в місті ради, заступника) в разі відсутності порушень норм трудового законодавства або спеціальних підстав, передбачених законом. Хоча при цьому статутний закон, встановивши можливість обрання керівного складу місцевої ради як повноваження останньої, виходив з необхідності забезпечення самостійності як зовні, так і всередині представницького органу [2, с. 84].

Певною мірою складний характер інституту муніципальної служби був врахований у проекті № 2489, де, по-перше, згадується, що службовець місцевого самоврядування перебуває у трудових відносинах з органом місцевого самоврядування (наприклад, п. 5 ч. 2 ст. 43), а, по-друге, докладно висвітлені підстави та порядок припинення служби в органах місцевого самоврядування (розділ VII), а правовий статус виборних посадових осіб місцевого самоврядування визначено в окремому розділі (розділ VIII).

Серед недоліків муніципальної служби вчені відзначають і відсутність легального визначення понять «конкурс» або «конкурсна процедура» в Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [12, с. 131], а також не досить ефективну кадрову політику муніципальної служби у цілому. На противагу цьому у західноєвропейських країнах щорічно підготовку та перепідготовку проходить близько 10% муніципальних службовців [13, с. 71], що свідчить про велику увагу до питання підвищення кваліфікації управлінського апарату місцевого самоврядування. Підходи до вирішення цього питання можуть різнитися залежно від суб'єкта здійснення підготовки – це можуть бути центральні органи влади (Греція, Іспанія, Люксембург) чи органи місцевого самоврядування (Бельгія, Франція, США).

Більш складним є добір кадрів у Японії, систему адміністративно-територіального устрою якої складають префектури та муніципалітети, а також існують два рівні без виборних органів влади – регіони та округи (на які поділені більшість префектур). На рівні префектур створюються агентства з муніципальної служби, а на рівні округів муніципалітети створюють спільний комітет з муніципальної служби, який оголошує конкурс на заміщення вакантних посад та приймає заявки від муніципалітетів на спеціалістів. Проводиться конкурс, у разі відповідності вакансії декількох кандидатів, муніципалітет проводить другий тур для остаточного вибору [13, с. 72].

У США існує подібна система добору кадрів, функціонує Служба управління персоналом, під

керівництвом якої діють 65 відомчих екзаменаційних комісій на території країни. На думку вчених, доцільним є утворення в Україні подібних регіональних екзаменаційних комісій для добору кадрів для органів місцевого самоврядування відповідного регіону, які б здійснювали не тільки добір кадрів, а й атестацію посадових осіб з метою оцінки їхньої кваліфікації, професійних та ділових якостей [7, с. 96].

Проектне регулювання інституту муніципальної служби в Україні не характеризується радикальним підходом до зміни порядку призначення громадян на муніципальні посади. Водночас позитивним надбанням є досить докладна регламентація порядку проведення конкурсу для призначення на посади в проекті закону про службу. Проте досить спірною вбачається самостійність органів місцевого самоврядування у проведенні кадрової політики, адже ч. 2 ст. 19 проекту № 2489 передбачає, що «порядок проведення конкурсу розробляється з урахуванням Типового порядку проведення конкурсу на зайняття вакантних посад службовців місцевого самоврядування, затвердженого центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби. Порядок проведення конкурсу затверджується відповідною сільською, селищною, міською, районною у місті, районною, обласною радою» [10].

Незважаючи на позитивні надбання нового закону про службу в органах місцевого самоврядування, як зазначалось вище, він був ветований Президентом України, який висловив дві пропозиції. Перша стосувалась застосування як розрахункової величини під час визначення посадових окладів, заробітної плати службовців місцевого самоврядування, прожиткового мінімуму, а не мінімальної заробітної плати (що узгоджується із підходом, який використовується для державної служби, для розрахунку посадових окладів суддів, прокурорів та деяких інших категорій осіб). Також було запропоновано запровадження конкурсного порядку призначення заступників сільського, селищного, міського голови на посади з метою перевірки професійної компетентності претендентів.

Після доопрацювання закон був проголосований ще раз, проте остаточно 03.04.2018 він був відхилений, що мало наслідком внесення проекту нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» № 8369 від 17.05.2018, який, однак, не суттєво відрізняється від відхиленого (питання про заступників сільських, селищних, міських голів не було включене як таке, що не є предметом правового регулювання; передбачено можливість переведення на вищу вакантну посаду без конкурсу в межах своєї категорії (крім категорії І); до предмета регулювання включено питання про обсяг видатків на навчання службовців (до 2% фонду оплати праці службовців відповідного органу місцевого самоврядування); також виключено типове положення про преміювання, затверджене виконавчою владою) [14]. Для України питання удосконалення правової основи служби в органах місцевого самоврядування є надзвичайно актуальним, проте, зважаючи на досить повільні темпи реалізації окремих напрямів муніципальної реформи, найближчим часом прогнозувати його вирішення не видається можливим.

Висновки. Проведене дослідження дає змогу зробити висновок як про теоретичну, так і про практичну потребу у вдосконаленні правової основи інституту служби в органах місцевого самоврядування в Україні. Розвиток місцевого самоврядування безпосередньо залежить від належної регламентації можливості членів територіальної громади управляти справами місцевого значення. Ухвалення Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування у 2001 р. стало індикатором розмежування державної та муніципальної служби та імплементації європейських стандартів місцевого самоврядування в національне законодавство. Водночас сучасний стан розвитку місцевого самоврядування демонструє нагальну потребу суттєвих трансформацій правового масиву, зокрема конституційних норм, що сприятиме розвитку правової держави та громадянського суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Москальчук К.М. Право доступу до служби в органах місцевого самоврядування в Україні в конституційних актах XX ст. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. 2014. Вип. 5, Т. 1. С. 112–115.
2. Соляник К.Є. Служба в органах місцевого самоврядування: проблеми правового регулювання. Проблеми законності. 2006. Вип. 83. С. 80–86.
3. Про Рекомендації парламентських слухань «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування»: Постанова Верховної Ради України від 15.12.2005 № 3227-IV. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/en/3227-15> (дата звернення: 22.07.2018).
4. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. / Верховна Рада України. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 22.07.2018).
5. Лазор О., Шелелницька І. Законодавче забезпечення реформування системи місцевого самоврядування та муніципальної служби Італії. Вісник Національної Академії державного управління при Президенті України. 2006. № 4. С. 141–156.
6. Пронкин С.В., Петрунина О.Е. Государственное управление зарубежных стран: учеб. пособие. М.: Аспект-Пресс, 2001. 416 с.
7. Любченко П.М. Проблеми правового регулювання служби в органах місцевого самоврядування. Вісник Академії правових наук України. 2008. № 1(52). С. 89–97.
8. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 № 2493-III / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> (дата звернення: 22.07.2018).
9. Петрова Ю.И., Бутова Т.В. Международный опыт организации муниципальной службы. Фундаментальные и прикладные исследования: проблемы и результаты. 2015. № 18. С. 182–184.

10. Проект Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 30.03.2015 № 2489. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54569 (дата звернення: 25.07.2018).
11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page> (дата звернення: 21.07.2018).
12. Падалко Г.В. Теорія служби в органах місцевого самоврядування в Україні: муніципально-правове дослідження: монографія. Х.: Право, 2012. 288 с.
13. Дуйшеналиева А.Д. Организация и пути развития муниципальной службы за рубежом и в Кыргызской республике. *Austrian Journal of Humanities and Social Sciences*. 2016. № 3–4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/organizatsiya-i-puti-razvitiya-munitsipalnoy-sluzhby-za-rubezhom-i-v-kyrgyzskoy-respublike> (дата обращения: 21.07.2018).
14. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 17.05.2018 № 8369. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64016 (дата звернення: 24.07.2018).