

*П. Любченко*, кандидат юридичних наук,  
доцент Національної юридичної академії  
України імені Ярослава Мудрого

## **Проблеми правового регулювання служби в органах місцевого самоврядування**

Розвиток і ефективне функціонування місцевого самоврядування в Україні значною мірою залежать від встановлення конституційно-правових засад та належної нормативної регламентації служби в органах місцевого самоврядування (муніципальної служби). Правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування врегульовані Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування»<sup>1</sup>. У ньому визначаються загальні засади діяльності посадових осіб, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування.

Із прийняттям названого Закону увага правників до проблематики служби в органах місцевого самоврядування дещо послабла. Аналіз останніх публікацій свідчить про брак комплексних досліджень проблем муніципальної служби. Чимало робіт присвячено роз'ясненню норм чинного законодавства<sup>2</sup>, порівняльному аналізу правового регулювання публічної служби<sup>3</sup>, однак, практика діяльності органів місцевого самоврядування свідчить, що сучасне законодавство про муніципальну службу не повною мірою задовольняє зростаючі потреби забезпечення реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина, ефективного виконання завдань та функцій місцевого самоврядування, не відповідає рівню зрілості громадянського суспільства, а тому стримує його розвиток.

Муніципальну службу можна розглядати в різних аспектах: перше, як професійну, на постійній основі, діяльність громадян України,

<sup>1</sup> Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07. 06. 2001 р., № 2493-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.

<sup>2</sup> Див.: *Лазор О. Д., Лазор О. Я.* Служба в органах місцевого самоврядування: Наук.-практ. коментар: Навч. посіб. – К., 2005. – 212 с.

<sup>3</sup> *Корж І.* Добір кандидатів на державну службу: порівняльний аналіз // Право України. – 2007. – № 3. – С. 84–89.

які обіймають посади в органах місцевого самоврядування; по-друге, як сукупність норм, правил, стандартів і традицій, якими регламентується службова діяльність по вирішенню питань місцевого значення в інтересах територіальної громади та наданих законом окремих повноважень органів виконавчої влади; по-третє, як правовий інститут, яким регулюються відносини між територіальною громадою (роботодавцем) і громадянином з приводу умов, методів і результативності служби в органах місцевого самоврядування.

Діяльність, що називається службою, розуміють як один із видів платної суспільно-корисної активності, сутність якої є управління, його обслуговування (технічне, документальне тощо) або соціально-культурне обслуговування людей<sup>1</sup>. Поняття служби в органах місцевого самоврядування можна розуміти у найбільш загальному соціальному аспекті як вид цілеспрямованої суспільно-корисної та значущої діяльності в суспільному розподілі праці, пов'язаний з виконанням інтелектуальної та іншої розумової (нефізичної) роботи особами, які займають посади в органах місцевого самоврядування, спрямованої на забезпечення здійснення територіальною громадою як колективним суб'єктом свого права на місцеве самоврядування, виконання окремих повноважень органів виконавчої влади, надання управлінських послуг та забезпечення самого управління, соціально-культурного обслуговування населення. У цьому аспекті служба в органах місцевого самоврядування виступає складним соціальним явищем, що має свою систему, елементи та якісні особливості, а також специфічні завдання та функції<sup>2</sup>.

Як різновид організації публічної влади, місцеве самоврядування повинно забезпечити насамперед відповідний рівень керованості соціальної системи відповідного рівня, тобто місцевого співтовариства, що проживає на відповідній території<sup>3</sup>. Органи місцевого самоврядування не підпорядковуються органам державної влади, однак, місцеве самоврядування не існує ізольовано від держави, у них єдине джерело влади — народ. Простежується функціональна близькість місцевого само-

<sup>1</sup> Див.: Бахрах Д. Н. Административное право. – М., 1993. – С. 97.

<sup>2</sup> Див.: Сергієнко О. В. Служба в органах місцевого самоврядування: публічно-правовий аспект // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В. Я. Тацій. – Х., 2006. – Вип. 83. – С. 73.

<sup>3</sup> Див.: Тодика Ю. М. Місцеве самоврядування в аспекті конституційної реформи // Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні: Матер. міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 25 трав. 2004 р. / За ред. Ю. П. Битяка. – Х., 2004. – С. 4.

врядування і держави, адже органи місцевого самоврядування, як і органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України. Гармонійне поєднання зусиль держави і місцевого самоврядування, по суті рівноправних суб'єктів публічної влади, є однією з необхідних передумов оптимальної організації публічно-владного механізму суспільства<sup>1</sup>. Необхідно зазначити, що наведені характеристики місцевого самоврядування щодо соціальної спрямованості, автономності від державної влади, меж діяльності притаманні і службі в органах місцевого самоврядування як виду публічної служби.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Останні як легальна і легітимна влада здійснюють управління на місцевому рівні, основним механізмом якого є муніципальна служба. Її основні ознаки: а) публічність; б) професійність; в) здійснюється постійно; г) оплатність; д) спрямованість на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування. Завдання муніципальної служби обумовлюються функціями місцевого самоврядування. Зміст, принципи і функції муніципальної служби є похідними і визначаються пріоритетними завданнями територіальної громади.

Сьогодні питання про напрямки подальшого розвитку муніципальної служби набуває дедалі більшої актуальності. Так, у Рекомендаціях парламентських слухань «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування», схвалених Постановою Верховної Ради України від 15 грудня 2005 р. № 3227-IV<sup>2</sup>, однією з основних причин, що обмежують можливості місцевого самоврядування у здійсненні своїх функцій, учасники парламентських слухань вбачають неефективну систему служби в органах місцевого самоврядування, недосконалість системи та низький рівень оплати праці в органах місцевого самоврядування, непрозорість їх діяльності. У зв'язку з чим було вказано на необхідність реформування служби в органах місцевого самоврядування, вжиття заходів, спрямованих на розвиток місцевого самоврядування та запровадження раціональної системи державного управління.

<sup>1</sup> Місцеве самоврядування в Україні в умовах становлення правової держави: Монографія / За ред. Ю. М. Тодики і В. А. Шумілкіна. – Х., 2004. – С. 16.

<sup>2</sup> Рекомендації парламентських слухань «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування»: Постанова Верховної Ради України від 15. 12. 2005 р. № 3227-IV // Голос України. – 2006. – № 5 (3755). – С. 9.

Реформування служби в органах місцевого самоврядування може бути ефективним лише за умови відповідного правового забезпечення цього процесу. Однак робота у цьому напрямі має епізодичний характер. Зауважень до організації державної служби в Україні також багато, але на відміну від муніципальної служби спроби її реформування здійснюються постійно, для чого приймаються необхідні нормативно-правові акти програмного характеру. Для прикладу, Указом Президента України від 14 квітня 2000 р. № 599/2000 затверджено «Стратегію реформування системи державної служби в Україні»; від 5 березня 2004 р. № 278/2004 схвалено «Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу»; від 20 лютого 2006 р. № 140/2006 — «Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні». З метою підготовки керівників державних органів, у тому числі вищої управлінської ланки, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18. 03. 2002 р. № 144-р затверджено «Концепцію ротації кадрів на окремих посадах державних службовців», постановою Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р. № 746 затверджено «Програму розвитку державної служби на 2005–2010 роки».

На наш погляд, аналогічна робота повинна проводитися і щодо розвитку муніципальної служби, адже проблем у цій сфері не менше, а часто навіть значно більше. Насамперед, необхідно приділити увагу Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», оскільки він є концептуально суперечливим, системний аналіз його положень свідчить про брак термінологічної чіткості. Так, відповідно до ст. 2 цього Закону посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Законодавець, формулюючи поняття «служби в органах місцевого самоврядування», встановлює, що це професійна, на постійній основі діяльність *громадян України*, однак у понятті «посадової особи місцевого самоврядування» використовує термін «*особа*». Вважаємо, що в даному випадку необхідно використовувати термін «громадянин України».

Однією з характерних ознак посадової особи місцевого самоврядування названо наявність посадових повноважень, разом з тим далі в цьому Законі термін «посадові повноваження» не застосовується, а закріплюються права і обов'язки посадових осіб. Сутність владних повно-

важень — це, звичайно, влада, що складається з організаційних, правових, матеріальних, речових, фінансових факторів, а також із так званого «домагання» на повагу цієї влади, тобто можливість удаватися до примусової охорони владних повноважень, погроза застосування сили для здійснення певної поведінки, що відповідає правам уповноваженого суб'єкта<sup>1</sup>. Переважна більшість посадових осіб місцевого самоврядування владні повноваження здійснюють не від свого імені, а від імені відповідних органів. Отже, у таких випадках мова повинна йти про виконання посадових обов'язків, а не посадових повноважень.

Водночас слід зазначити, що владні повноваження в системі місцевого самоврядування здійснюються як органами, так і посадовими особами (приміром, сільським, селищним, міським головою). Згідно зі ст. 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»<sup>2</sup> сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади. Отже, він має особливий правовий статус, *він не працює в органах місцевого самоврядування*, а є самостійним суб'єктом системи місцевого самоврядування (ст. 5). Перелік функцій, які здійснюються сільськими, селищними, міськими головами, не обмежується організаційно-розпорядчими, він значно ширший. Таким чином, поняття посадової особи закріплене у ст. 2 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», не охоплює сільських, селищних, міських голів, хоча в інших статтях цього Закону вони неодноразово згадуються.

На наш погляд, ст. 2 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» необхідно сформулювати таким чином: «Посадовою особою місцевого самоврядування є громадянин України, який на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України, законами та іншими нормативними актами, виконує одноособово або в органах місцевого самоврядування посадові обов'язки і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету». Враховуючи наведені аргументи, на нашу думку, необхідно розглянути питання щодо зміни назви закону, сформулювавши її у більш широкому розумінні — про службу місцевого самоврядування.

Посади в органах місцевого самоврядування поділяються на виборні та призначувані. Посадові особи можуть обиратися територіальною

<sup>1</sup> Див.: Коваль Л. В. Адміністративне право: Курс лекцій для студ. юрид. вузів та ф-тів. — К., 1998. — С. 30.

<sup>2</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21. 05. 1997 р., № 280/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

громадою або відповідною радою, та призначатися сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України. Віднесення законом виборних посад, на які особи обирануться територіальною громадою (статті 3, 14), певною мірою суперечить поняттю служби в органах місцевого самоврядування, наведеному в ст. 1 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», у якій зазначається, що це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, оскільки постійна основа їх діяльності розпочинається з часу обрання та закінчується терміном, на який вони обрані, що, до речі, відповідає принципу самостійної кадрової політики в територіальній громаді<sup>1</sup>.

У Російській Федерації посади муніципальної служби поділяються на вищі, головні, провідні, старші, молодші<sup>2</sup>. Диференціація службовців США відповідно до чинних кваліфікаційних стандартів, функціональних обов'язків здійснюється стосовно тих з них, хто належить до категорії так званих «білих комірців» і які за характером праці поділяються на керівників (25 %), спеціалістів та інженерно-технічних працівників (20–25 %), адміністративно-управлінський персонал (20–25 %), конторських клерків (30 %). До так званих «синіх комірців» належать працівники, зайняті переважно фізичною працею, окремо виділяються працівники, які здійснюють допоміжні функції<sup>3</sup>.

Європейська практика виходить з дещо інших критеріїв класифікації посад. Це зокрема рівень освіти та місце посади в структурі публічного органу, від якого залежить обсяг і характер компетенції на конкретній посаді. За цими критеріями виділяють чотири категорії посад — А, В, С, D (вища, висока, середня та проста служба), яким відповідають певні чини (ранги). Підтримуємо думку Ю. П. Битяка, що європейські нароби теоретичного, методологічного, практичного характеру, законодавчого регулювання порядку формування та проходження державної служби є корисними і можуть враховуватись у нашій національній системі публічної (державної) і в органах місцевого самоврядування) служби та в законотворчій діяльності<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Див.: *Битяк Ю. П.* Державна служба в Україні: організаційно-правові засади. – Х., 2005. – С. 60.

<sup>2</sup> О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 02. 03. 2007 г. № 25-ФЗ // Российская газета – 2007. – № 4310 – Ст. 8

<sup>3</sup> Див.: *Корж І.* Добір кандидатів на державну службу: порівняльний аналіз // Право України. – 2007. – № 3. – С. 84.

<sup>4</sup> Див.: *Битяк Ю. П.* Державна служба в Україні: організаційно-правові засади. – С. 109.

Досить часто в інших країнах законодавство про муніципальну (комунальну) службу поширюється на вчителів, медиків, представників інших спеціальностей і професій, які служать у системі установ, організацій і підприємств місцевого самоврядування<sup>1</sup>. В Україні необхідно переглянути засади функціонування муніципальної служби, більш чітко законодавчо визначити її місце в системі публічного управління, коло осіб, які належать до посадових осіб місцевого самоврядування, критерії віднесення їх до відповідних категорій посад (прирівняння посад виходячи зі змісту роботи, а посадових осіб — із рівня освіти та кваліфікації), порядок та умови переведення службовців з одного органу до іншого, а також соціальні гарантії муніципальних службовців, у тому числі в разі звільнення з посади з не залежних від них причин.

Важливим для розвитку муніципальної служби є питання політичної нейтральності посадових осіб органів місцевого самоврядування. Це питання є одним з найбільш дискусійних. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» не закріплює принципу політичної нейтральності (позапартійності) служби в органах місцевого самоврядування. Разом з тим у інших країнах цей принцип закріплюється як один з основних. Так, принцип позапартійності муніципальної служби закріплено у ст. 4 Федерального закону Російської Федерації від 2 березня 2007 р. № 25-ФЗ «Про муніципальну службу в Російській Федерації». Останнім часом у США збільшується кількість штатів, у яких встановлюються обмеження на політичну діяльність службовців місцевих органів. Майже в половині штатів обмежується така діяльність, при цьому відбувається перехід від застосування обмежень до органів влади, виходячи з кількості населення чи інших чинників, до широкомасштабних обмежень, що охоплюють всіх службовців без огляду на розміри території чи інші характеристики. На наш погляд, у Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» необхідно закріпити обмеження на політичну діяльність для посадових осіб місцевого самоврядування, окрім сільського, селищного, міського голови та його заступників.

Ефективне реформування муніципальної служби неможливе без удосконалення системи добору і підготовки кадрів. Механізм заміщення вакантних посад у системі органів місцевого самоврядування не є прозорим, часто рішення конкурсних комісій приймаються під впливом керівника відповідного підрозділу чи органу. Такий підхід дозволяє на-

<sup>1</sup> Коммунальное право Украины / В. Д. Волков, А. Г. Бобкова, Н. А. Захарченко и др. – Донецк, 1999. – С. 124.

чебно сформувати єдину команду, але насправді такі кандидати («свої люди») не завжди достатньо компетентні, ініціативні, професійні, що негативно відбивається на ефективності роботи відповідних органів.

В Україні система добору, підготовки та перепідготовки кадрів потребує суттєвого удосконалення, через запровадження нових форм і методів, інколи навіть тих, що застосовуються у приватному секторі. Позитивним є досвід США, де центральне місце в практиці добору кандидатів на державну службу займає система складання конкурсних іспитів. Підготовкою екзаменаційних тестів займаються провідні наукові центри, університети, спеціалісти. Добір кандидатів шляхом складання конкурсних іспитів для всіх федеральних установ здійснюється Службою управління персоналом, під патронатом якої діють 65 відомчих екзаменаційних комісій на всій території США<sup>1</sup>. Доцільно також в Україні утворити регіональні екзаменаційні комісії, які б здійснювали добір кандидатів для всіх органів місцевого самоврядування відповідного регіону, а також атестацію посадових осіб з метою оцінки їх кваліфікації, професійних та ділових якостей.

Основні права та обов'язки посадових осіб місцевого самоврядування закріплені у статтях 8 та 9 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». На думку Є. М. Ковешнікова, перелік обов'язків необхідно доповнити. Він вважає, що муніципальний службовець зобов'язаний на час проходження муніципальної служби передавати в довірче управління під гарантію муніципального утворення належні йому на праві власності паї (акції) в уставному капіталі комерційних організацій<sup>2</sup>.

На наш погляд, на законодавчому рівні необхідно закріпити обов'язок посадових осіб місцевого самоврядування повідомляти представнику наймача (роботодавцю) про особисту зацікавленість при виконанні посадових обов'язків, яка може призвести до конфлікту інтересів. Це ситуація, при якій особиста зацікавленість посадової особи впливає чи може вплинути на об'єктивне виконання нею її обов'язків, що може стати причиною заподіяння шкоди правам та свободам людини і громадянина, законним інтересам юридичних осіб, територіальної громади. Під особистою зацікавленістю слід розуміти можливість отримання посадовою особою, членами його сім'ї, а також підприємством, організацією, з якою він пов'язаний фінансовими чи іншими обов'язками, до-

<sup>1</sup> Див.: Корж І. Добір кандидатів на державну службу. – С. 87.

<sup>2</sup> Див.: Ковешников Е. М. Муніципальное право. – М., 2000. – С. 157.



ходів, коштів, майна чи іншої вигоди. Ці поняття повинні мати нормативне визначення в Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Оновлення концепції служби в органах місцевого самоврядування має здійснюватися з урахуванням позитивного вітчизняного та зарубіжного досвіду, з орієнтацією на впровадження реальної й дієвої системи задоволення зростаючих потреб територіальних громад, забезпечення реалізації конституційних прав людини та громадянина, ефективного виконання завдань і функцій місцевого самоврядування, забезпечення подальшого розвитку громадянського суспільства. При цьому удосконалення правової регламентації служби в органах місцевого самоврядування відповідно повинно зумовити підвищення ефективності функціонування всієї системи місцевого самоврядування в Україні.

Проведене дослідження дає підстави зробити висновок, що створення належного правового підґрунтя діяльності службовців в органах територіальної громади є однією з передумов ефективного й демократичного функціонування всієї системи місцевого самоврядування. Визначення на законодавчому рівні всіх складників правового статусу службовця органу самоврядування сприятиме формуванню цілісної муніципальної кадрової політики, з безумовним гарантуванням захисту та забезпеченням прав і свобод людини та громадянина. Вирішення цих питань має здійснюватися на основі ґрунтовних наукових досліджень.