

УДК 342.25(477):33.021.8

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2019.9.04>

Щебетун І.С.

к.ю.н., доцент,

*доцент кафедри конституційного, міжнародного і кримінального права
Донецький національний університет імені Василя Стуса*

Писарева Е.А.

к.ю.н., доцент,

*доцент кафедри цивільного права і процесу
Донецький національний університет імені Василя Стуса*

ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Місцеве самоврядування є важливим фактором демократизації суспільного життя, децентралізації управління та необхідною передумовою становлення громадянського суспільства. Успіх реформ місцевого самоврядування, мета яких полягає в покращенні життя мешканців відповідних територій, наданні їм більш якісних послуг, залежить від спроможності органів та посадових осіб місцевого самоврядування ефективно реалізовувати зростаючу кількість повноважень, що передаються останнім із боку органів виконавчої влади внаслідок децентралізації, тому перед службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування постають нові проблеми, які потребують відповідного вирішення.

Необхідною передумовою ефективного виконання завдань та повноважень місцевого самоврядування є належний професійний рівень муніципальних службовців, депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, старост, які мають бути ініціаторами, лідерами демократичних перетворень у місцевому самоврядуванні.

У таких умовах є нагальна потреба в удосконаленні інституту муніципальної служби в Україні, перегляду умов вступу на службу в органи місцевого самоврядування, порядку її проходження та припинення, правового статусу службовців органів місцевого само-

врядування, засад їх соціального і правового захисту, що і зумовлює актуальність статті.

Огляд останніх досліджень і публікацій.

Стан наукової розробки проблем місцевого самоврядування загалом та муніципальної служби зокрема свідчить про те, що українські вчені зробили вагомий внесок у дослідження цієї проблематики, створили підґрунтя для її подальшого вивчення. Серед дослідників цієї проблематики варто зазначити таких вчених, як М. Баймуратов, О. Батанов, В. Бойченко, В. Борденюк, І. Бутко, Н. Гончарук, В. Григор'єва, Ю. Делія, Я. Журавель, В. Кампо, А. Ковеленко, В. Колпаков, В. Кравченко, В. Куйбіда, Т. Мотренко, Н. Нижник, О. Петришина, М. Пухтинський, С. Серьогіна, О. Лазор, Л. Лубенська, П. Любченко, М. Теплюк, О. Фрицький, В. Шаповал, Н. Янюк та інші. Водночас питання, пов'язані з сучасним станом реалізації законодавства, яке регулює службу в органах місцевого самоврядування, досліджено недостатньо.

Формулювання завдання дослідження.

Мета наукової статті полягає у визначенні загальних проблем організації муніципальної служби та наданні пропозицій щодо напрямів удосконалення правового регулювання цієї сфери відносин.

Виклад основного матеріалу. Важливість служби в органах місцевої влади визнано ст. 6 Європейської хартії місцевого самовряду-

вання. Зокрема, у ч. 2 цієї статті зазначається: «Умови служби працівників органів місцевого самоврядування повинні бути такими, що дозволяють набір висококваліфікованого персоналу на основі професійних якостей і компетентності; для цього мають бути забезпечені належні можливості для професійної підготовки, оплати праці та просування по службі» [1].

Ефективне функціонування місцевого самоврядування залежить від забезпечення приходу професіоналів всіх рівнів, нової генерації з широким світоглядом, новітніми сучасними знаннями, з новими управлінськими цінностями. Для сучасного муніципального службовця не є достатнім мати необхідні знання в економічній, соціальній та правовій сферах та вміти застосувати їх на практиці, він також має володіти численними управлінськими та комунікативними навичками.

На кадрові процеси впливають як зовнішні фактори (потреби держави, її стратегія, розвиток соціально-економічних основ суспільства, соціально-демографічних процесів тощо), так і внутрішні ресурси та фактори розвитку суб'єктів соціально-економічної системи (організації, підприємства, власники, керівники, наймані працівники та службовці). Необхідність удосконалення вирішення кадрових питань зумовлена такими факторами: зміна якісних і кількісних характеристик корпусу службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування; розширення й ускладнення завдань, які виникають у сфері матеріального виробництва; виникнення нових потреб у певному професійному досвіді, знаннях тощо.

Аналізуючи проблеми кадрового забезпечення місцевого самоврядування, необхідно враховувати специфіку посадових осіб органів місцевого самоврядування, зумовлену їх виборністю і, відповідно, постійною змінюваністю. Як свідчать результати виборів, близько 40% сільських, селищних, міських голів, голів районних, районних у містах та обласних рад обіймають свої посади вперше, тому проблема забезпечення їх фаховості є актуальною.

Як зазначають дослідники, на практиці найбільш відчутна проблема з фахівцями муніципальної служби у сферах бюджетування закладів освіти, охорони здоров'я, соціального захисту і культури [2, с. 30–41], організації управління земельними ресурсами, виготовлення містобудівної архітектурно-планувальної документації різного призначення, зокрема, «від завдань розробок детальних схем планування й забудови територій і мікрорайонів; від проектів розвитку інфраструктури з Державного фонду регіонального розвитку – до проектів зеленого будівництва і межування прибудинкових територій; від проектів реконструкції вуличного освітлення – до проектів будівництва чи реконструкції вуличних інженерних мереж і комунікацій та самих вулиць і внутрішньоквартальних територій» [3] та інших сферах.

Так, наприклад, «органи місцевого самоврядування сільських об'єднаних територіальних громад часто неспроможні підготувати якісні інвестиційні проекти для отримання коштів державної підтримки та коштів міжнародної допомоги, не готові до запровадження стратегічного планування та програмування розвитку громад» [4].

Процес розвитку інтернету та соціальних мереж вимагає від муніципальних службовців елементарної медіаграмотності, вміння працювати з інформацією. Повсякденною є практика, коли та чи інша посадова особа використовує свій акаунт для інформування про якісь важливі події, висловлення власної точки зору.

Соціальні мережі надають так званий «зворотній зв'язок» і можливість безпосереднього спілкування із прихильниками або опонентами. Нині фактично кожна людина може стати джерелом поширення інформації і багато людей не можуть і не вміють впоратися із тим обсягом інформації, який звалюється на них щодня і впливає на їх поведінку. Саме тому сучасний муніципальний службовець має вміти працювати з новинами, розрізняти достовірну інформацію і недостовірну, давати аргументовану відповідь та спростовувати брехню.

Окремо варто зосередитися на проблемі формування кадрів для структур відділів, управлінь органів місцевого самоврядування.

Відповідно до чинного Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [5] вирішення таких питань належить до компетенції сільських, селищних, міських голів, голів районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі, і відповідні голови мають право самостійно, без проведення конкурсу приймати на службу своїх помічників, радників.

Такі положення унеможливають здійснення дієвого контролю за добром кадрів, створюють умови для впровадження корупційних схем у процесі зарахування на посади. Своєю чергою, населення територіальної громади фактично позбавляється права впливати на кадрову політику органу місцевого самоврядування за наявності фактів низького професійного рівня посадовців.

Перегляду також вимагає питання стосовно набору на службу в органах місцевого самоврядування. Нині визначальним критерієм є результати проведення відкритого конкурсного відбору. Водночас конкурс, який передбачає усні іспити та «тести» на психологічну придатність, не гарантує об'єктивності та неупередженості. Кандидати зацікавлені отримати роботу, але переважно у великих містах, а не на периферії.

Тут варто звернутися до зарубіжного досвіду. Вважається, що французька система освітньо-фахової підготовки управлінських кадрів є однією з найбільш розвинених в Європі та має максимально повно досліджуватися науковцями в Україні.

Французька система публічної служби є системою кар'єрного просування. У Франції підготовкою державних службовців займається Національна школа управління, формування вищих кадрів муніципальної служби знаходиться в компетенції Національного інституту територіальних студій, а навчання державних управлінців середньої ланки здійснюють п'ять регіональних інститутів дер-

жавного управління. У Франції на кожного випускника після закінчення зазначеної школи (інституту) вже чекає посада іншої категорії. Крім того, проводиться рейтинг слухачів і залежно від місця в ньому випускнику надається право самому обирати посаду [6, с. 433].

З моменту вступу на службу чиновник приблизно знає своє професійне майбутнє: максимум через три роки, незалежно від оцінки роботи, підвищується його ешелон (ранг). З метою планування кар'єри службовців у Франції запроваджено «таблицю на просування», запис до неї проводиться за ініціативи службовців залежно від оцінки роботи й внутрішнього конкурсу [6, с. 433]. Вважаємо за доцільне запозичити вказану практику в законодавство України, адже це підвищить мотивацію молодих випускників і служба в органах місцевого самоврядування може стати більш привабливою.

Нагальною проблемою залишається створення системи мотивації муніципального службовця до підвищення кваліфікації, самоосвіти.

Нині такої мотивації немає з кількох причин.

Беручи до уваги визначення О. Фугело, погоджуємось, що «задоволеність службовою діяльністю» відображає емоційно-оцінне ставлення посадової особи (державного службовця) до умов проходження служби, показник ефективності цієї діяльності, що пов'язаний із виконанням ним своїх функціональних обов'язків та системою міжособистісних стосунків [7, с. 194–196].

Показовими є дані дослідження, проведеного свого часу Т.В. Покотило. Було встановлено, що більшість опитаних не задоволені заробітною платою (57,78%) та «шаблонними» методами стимулювання праці (32,61%). Опитані службовці всіх вікових груп зазначали необхідність підвищення заробітної плати, оскільки вона залишається неадекватною для забезпечення якісного трудового життя, що значно зменшує престижність роботи в органах місцевого самоврядування, знижує мотивацію до праці й негативно позначається на виконанні посадових обов'язків. Крім того, формуючи своє

ставлення до праці, люди беруть до уваги не тільки поточні, але й майбутні доходи, і тому враховують можливість інвестування у свій людський капітал. Зокрема, можливість до кар'єрного заростання (21,77%) і самореалізація (27,17%) позитивно впливають на задоволення службовою діяльністю посадових осіб органів місцевого самоврядування та державних службовців [8, с. 3].

Аналіз результатів вказаного соціологічного дослідження доводить, що більшість респондентів (44,57%) пов'язує підвищення продуктивності праці посадових осіб місцевого самоврядування із впровадженням оцінювання персоналу. Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування визначили важливі критерії, які є значущими при оцінці персоналу: відповідальність – 91,30%; усвідомлення значення поставлених завдань – 79,35%, своєчасний контроль за виконанням завдань – 78,26%; професійна етика – 77,17%; трудова дисципліна – 71,74%; наявність вищої освіти відповідно до основного напрямку роботи – 63,04%; трудова дисципліна – 71,74%; здатність ефективно реалізувати посадові функції – 69,57%; професійний досвід, достатній для успішного виконання управлінських функцій – 61,96% [8, с. 7].

Проведені дослідження вказують, що результати оцінки виконання професійних обов'язків посадовими особами місцевого самоврядування мають впливати на кар'єрне просування (56,52%), матеріальне та моральне стимулювання (55,43%), здатність посадовця постійно самовдосконалюватися (34,74%). Основними суб'єктами оцінки роботи посадових осіб місцевого самоврядування мають бути вище керівництво (41,30%) та громадяни (30,34%) [8, с. 9].

Свого часу Центром соціальних експертиз Інституту соціології НАН України на замовлення Асоціації міст України було проведено всеукраїнське опитування службовців органів місцевого самоврядування. Більше половини респондентів заявили про незадовільність

рівнем своєї заробітної плати, що пояснює високу плинність кадрів, зниження їхньої професійності та якості роботи. За наявності необхідних коштів у місцевих бюджетах певна частина місцевих рад вирішувала вказану проблему через виплату службовцям непропорційно високих премій [9, с. 13].

Як правильно зазначають фахівці, з метою підвищення престижності і залучення молоді до служби в органах місцевого самоврядування є необхідність врегулювання питань оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування та узгодження їх із нормами оплати праці держслужбовців [10].

Надання додаткових матеріальних благ може стати дієвим способом залучення висококласних та кваліфікованих фахівців до тривалої (постійної) роботи в органах місцевого самоврядування. Погоджуємося з пропозицією дослідників щодо впровадження практики призначення подвійної заробітної плати або надання житла, як це було зроблено свого часу спеціально для сімейних лікарів.

Потребує законодавчого удосконалення регламентація зв'язків між державною службою та муніципальною службою – є необхідність узгодження положень законодавства про службу в органах місцевого самоврядування з оновленим законодавством про державну службу та з трудовим законодавством; варто комплексно адаптувати положення національного законодавства про службу в органах місцевого самоврядування до принципів та стандартів, закріплених в європейських правових документах, а саме Європейській хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985р., а також додаткового протоколу до неї щодо участі у справах місцевої влади, рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи та Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи.

Чинний Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» визначає загальні критерії вступу на службу до органу місцевого самоврядування (ст. 5 Закону), а також містить таку норму: «Проведення конкурсу, випробування та стажування при при-

йняття на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється в порядку, визначеному законодавством України про державну службу» (ч. 2 ст. 10 Закону). Закон України «Про державну службу» [11] у п. 11 ч. 3 ст. 3 вказує, що дія зазначеного Закону не поширюється на депутатів місцевих рад, посадових осіб місцевого самоврядування, що практично унеможливило його застосування.

Якщо чинним Законом України «Про державну службу» визначено коло осіб, які мають право на державну службу (ст. 19 Закону), передбачені вимоги до тих, хто претендує на вступ на державну службу (ст. 20 Закону), врегульовано порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби (глава 2 Закону), то Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» відповідних норм не містить, що значно ускладнює вирішення відповідних питань і відображається на ефективності здійснення місцевого самоврядування.

Певні проблеми стосуються і питань щодо встановлення категорій посад. Так, посади державної служби в державних органах поділяються на три категорії («А», «Б» і «В»), а в органах місцевого самоврядування встановлено сім категорій посад.

Оскільки державна служба і служба в органах місцевого самоврядування мають базуватися на однакових принципах, вони не мають існувати ізольовано одна від одної і має бути можливість

переходу з однієї служби до іншої, то й категорії мають бути зіставними, оплата праці – рівнозначною. Такий підхід надасть змогу передати професійний досвід та просуватися по службі.

Вищезначене свідчить про недосконалість правового регулювання муніципальної служби та необхідність визначення правового статусу кожної з груп посадових осіб місцевого самоврядування відповідно до повноважень, відповідальності та масштабів території.

Висновки. Правове регулювання служби в органах місцевого самоврядування в чинному законодавстві вимагає його удосконалення шляхом уточнення наявних та встановлення нових правових засад служби в органах місцевого самоврядування: необхідно переглянути умови вступу на службу в органи місцевого самоврядування, порядок її проходження та припинення, врегулювати правовий статус посадових осіб та службовців органів місцевого самоврядування місцевого самоврядування; уніфікувати класифікацію посад на службі в органах місцевого самоврядування з посадами на державній службі; створити правові передумови для підвищення престижності служби в органах місцевого самоврядування, прозорого прийняття на муніципальну службу; впровадити ефективний механізм запобігання корупції; чітко визначити засади соціального і правового захисту муніципальних службовців.

Анотація

У статті досліджено сучасний стан правового регулювання служби в органах місцевого самоврядування. Виокремлено фактори, які впливають на кадрові процеси, проаналізовано умови прийняття на службу, вимоги до осіб, які прагнуть працювати муніципальними службовцями, можливості їх кар'єрного зросту, мотивації до підвищення кваліфікації, узгодження положень законодавства про службу в органах місцевого самоврядування із державною службою; встановлено недоліки правового регулювання з означеної проблеми. Зроблено відповідні висновки щодо можливих шляхів удосконалення правового регулювання муніципальної служби.

Необхідність удосконалення вирішення кадрових питань зумовлена такими факторами: зміна якісних і кількісних характеристик корпусу службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування; розширення й ускладнення завдань, які виникають у сфері матеріального виробництва; виникнення нових потреб у певному професійному досвіді, знаннях тощо.

Як зазначають дослідники, питання формування кадрів для структур відділів, управлінь органів місцевого самоврядування законодавством належать до компетенції сільських, селищних, міських

голів, голів районної, районної в місті, обласної і відповідні голови мають право самостійно, без проведення конкурсу приймати на службу своїх помічників, радників, що фактично унеможливило здійснення дієвого контролю за доббором кадрів, створює умови для впровадження корупційних схем при зарахуванні на посади, а населення територіальної громади фактично позбавляється права впливати на кадрову політику за наявності низького професійного рівня посадовців.

Перегляду вимагають питання набору на муніципальну службу: визначальним критерієм є результати проведення відкритого конкурсного відбору, втім, конкурс, який передбачає усні іспити та «тести» на психологічну придатність, не гарантує об'єктивності та неупередженості.

Незадовільною є чинна система мотивації муніципального службовця до підвищення кваліфікації, самоосвіти, тому з метою підвищення престижності і залучення молоді до служби, варто врегулювання питання оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування та привести їх у відповідність до норм оплати праці держслужбовців, а також розглянути можливість надання їм додаткових матеріальних благ. Має бути можливість переходу з однієї служби до іншої, тому категорії і оплата праці мають бути співставними, рівнозначними.

Таким чином, задля усунення вказаних недоліків необхідно переглянути умови вступу на муніципальну службу, порядок її проходження та припинення, врегулювати правовий статус посадових осіб та службовців органів місцевого самоврядування місцевого самоврядування, уніфікувати класифікацію посад муніципальних та державних службовців, створити правові передумови для прозорого прийняття та підвищення престижності муніципальної служби, впровадити ефективний механізм запобігання корупції, чітко визначити засади соціального і правового захисту муніципальних службовців.

Ключові слова: муніципальна служба, державна служба, вимоги до осіб, умови прийняття на службу, категорії, кар'єрний зріст, підвищення кваліфікації

Shchebetun I.S., Pysarieva E.A. Prospects of municipal service reform in Ukraine

Summary

The article investigates the current state of legal regulation of service in local governments. The factors affecting personnel processes and the conditions for admission to the service and the requirements for persons who strives to work as municipal employees are analyzed. Possibilities of their career growth, motivation for professional development, coordination of provisions of the local government legislation in bodies with the public service are investigated. Deficiencies of legal regulation on the identified problem are analyzed. Conclusions have been made regarding possible ways to improve the legal regulation of the municipal service.

An essential prerequisite for the implementation of tasks and jurisdictions of local authorities is the appropriate professional level of municipal officials who have to be the initiators, leaders of democratic transformations in local government. There is a necessity to improve the institute of municipal service in Ukraine and to review the conditions of accession into the local authorities, the procedure of its service and termination. It is also crucial to review the legal status of local authorities, the basis of their social and legal protection which leads to the relevance of the article.

According to the researchers, issues of personnel formation for the structures of departments, departments of local government legislation is within the competence of village, settlement, city mayors, heads of district, district in the city, regional. Mentioned heads have the right to independently without holding a competition, recruit their assistants, advisers, which effectively makes it impossible to realization effective control over recruitment, creates conditions for the introduction of corruption schemes when applying for posts, and the population of the territorial community is effectively deprived of the right to influence the availability of personnel. low professional level of officials.

Improvements require the recruitment of a municipal service. The determining criterion is the results of open competitive selection. However a contest involving oral exams and psychological tests does not guarantee objectivity and impartiality.

The current system of motivation of the municipal employee for professional development, self-education is unsatisfactory. For this reason, in order to increase prestige and involve young people in the service it is necessary to regulate the issue of remuneration of local government officials and to bring them into line with the norms of remuneration of civil servants as well as to consider providing them with additional material benefits.

Therefore in order to remedy these disadvantages it is necessary to review the conditions of entry into the municipal service, the procedure for its passage and termination, to regulate the legal status of officials and employees of local government; to unify the classification of positions of municipal and civil servants; to create legal preconditions for the transparent acceptance and enhancement of the prestige of the municipal service; introduce an effective mechanism for preventing corruption; clearly define the principles of social and legal protection of municipal employees.

Key words: municipal service, public service, requirements for persons, conditions of employment, categories, career advancement, professional development.

Список використаних джерел:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування, прийнята 15 жовтня 1985 р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 04.11.2019).
2. Тарасова В. Кадрове забезпечення в об'єднаних територіальних громадах. *Україна: події, факти, коментарі*. 2017. № 12. С. 30–41. URL: <http://nbuviap.gov.ua/images/ukraine/2017/ukr12.pdf> (дата звернення: 04.11.2019).
3. Пальчук В. Першочергові завдання об'єднаних територіальних громад. URL: <http://адмреф.сіаз.укр/38-glavnaya/158-pershochergovi-zavdannya-ob-ednanikh-teritorialnikh-gromad-2.html> (дата звернення: 05.11.2019).
4. Павлюк А.П. Формування об'єднаних територіальних громад: стан, проблемні питання та шляхи їх вирішення. Аналітична записка. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor_gromad-8bead.pdf (дата звернення: 05.11.2019).
5. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07 червня 2001 р. (станом на 11.10.2017 р.). *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175.
6. Пустовіт Т.О. Мотивація праці як елемент кадрової політики: зарубіжний досвід. *Демократичне врядування в контексті глобальних викликів та кризових ситуацій* : матеріали Міжнарод. наук.-практ. конф., м. Львів, 3 квітня 2009 р. : В 2 ч. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. Ч. 2. 572 с.
7. Фугело О.М. Задоволеність працею: смисл і зміст праці. *Наукові праці Кам'янець-Подільського державного університету* : збірник праць за підсумками звітної наук. конф. викладачів та аспірантів. Вип. 2. В 2 т. Кам'янець-Подільський : Кам'янець-Подільський держ. ун-т; інформ.-вид. відділ, 2003. Т. 2. С. 194–196.
8. Покотило Т.В. Шляхи підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування: соціологічний аналіз. *Державне будівництво*. 2015. № 1. С. 1–12.
9. Місцеве самоврядування в Україні у 2016 році. URL: <https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/stan2016web.pdf> (дата звернення: 05.11.2019).
10. Доля І. Щодо кадрового забезпечення місцевої влади в контексті впровадження адміністративної реформи: аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/913/> (дата звернення: 04.11.2019).
11. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. (станом на 18.10.2019 р.). *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.