

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2022-43-107>
УДК 342.25

Т. В. Стешенко, науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрНУ

ORCID ID:0000-0002-2002-454X

М. Т. Каниук, студент I курсу магістратури факультету прокуратури Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

МУНІЦИПАЛЬНА СЛУЖБА В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

***Анотація.** Стаття присвячена дослідженню сучасного стану та перспективам розвитку муніципальної служби в Україні. Висвітлено різноманітні погляди науковців стосовно подальшого розвитку муніципальної служби. Розкрито сучасний стан законодавчого регулювання муніципальної служби, який свідчить про необхідність внесення суттєвих змін з урахуванням реформаційних процесів місцевого самоврядування.*

***Ключові слова:** міське самоврядування, муніципальна служба, посадова особа органу місцевого самоврядування, муніципальні службовці.*

Постановка проблеми. Серед перетворень, які здійснюються нині в Україні, однією з найважливіших і політично важливих проблем і надалі залишається реформування місцевого самоврядування. Створення ефективного та результативного місцевого самоврядування, забезпечення та подальший розвиток муніципальної служби в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематиці муніципальної служби та її подальшого розвитку присвятили свої роботи такі вчені, як М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, І. І. Бодрова, П. М. Любченко, С. Г. Серьогіна, І. С. Щебетун та інші.

Мета статті полягає в розкритті актуальних питань муніципальної служби в Україні її становлення та подальший розвиток в сучасних реаліях

Виклад основного матеріалу. Відповідно до статті 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [3]. Жителі територіальних громад вирішують питання місцевого значення безпосередньо, шляхом участі у виборах депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, беручи участь у загальних зборах громадян, громадських слуханнях, а також через обраних ними представників до відповідних органів місцевого самоврядування.

Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» під службою в органах місцевого самоврядування розуміє професійну, 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 [7]. В останні роки серед науковців триває дискусія щодо правомірності введення муніципальної служби в Україні як публічно-владної діяльності службовців органів місцевого самоврядування. Одні вчені вважають, що муніципальна служба є різновидом державної служби і не має особливих відмінностей від державної цивільної служби. Інші вчені вважають, що служба в органах місцевого самоврядування це самостійний інститут муніципальної влади, який має право на самостійне існування [2, с. 50]. На думку П. М. Любченко муніципальну службу можна розглядати в різних аспектах: по-перше, як професійну на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування; по-друге, як сукупність норм, правил

стандартів, традицій і звичаїв, якими регламентується службова діяльність щодо вирішення 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 із приводу умов, методів і результативності служби в органах місцевого самоврядування [4, с. 297].

Органи публічної влади в Україні поділяються на органи державної влади та органи місцевого самоврядування. З огляду на це вважаємо погляди науковців щодо включення муніципальної служби в Україні як різновиду державної цивільної служби без особливих відмінностей від державної цивільної служби не доречним. На наш погляд муніципальна служба повинна виступати самостійним інститутом в межах діяльності органів місцевого самоврядування в Україні з власними особливостями, принципами діяльності, правовим регулюванням.

Конституція України передбачає рівне право громадян користуватися доступом до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування [3]. Право на службу в органах місцевого самоврядування мають громадяни України незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території. На посаду можуть бути призначені особи, які мають відповідну освіту і професійну підготовку, володіють державною мовою відповідно до рівня, визначеного Законом України «Про забезпечення функціонування української мови як державної». Особи, які претендують на зайняття посад в органах місцевого самоврядування, зобов'язані повідомити керівництву органу, на зайняття посади в якому вони претендують, про працюючих у цьому органі близьких осіб [7].

Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», закріплює, що посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функ-

цій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету. До них відносяться:

1) Виборні посади, на які особи обираються на місцевих виборах.

2) Виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою.

3) Посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України [7].

Стаття 10 зазначеного Закону регулює питання прийняття на службу в органи місцевого самоврядування, де передбачено, що проведення конкурсу, випробування та стажування при прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється в порядку, визначеному законодавством України про державну службу [7]. Так, проведення конкурсу на заміщення вакантних посад в органах місцевого самоврядування здійснюється згідно з Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» від 15 лютого 2002 року № 169 у редакції від 1 вересня 2016 року. Проходження стажування в органах місцевого самоврядування здійснюється відповідно до Положення про порядок стажування у державних органах, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 1 грудня 1994 року № 804 у редакції від 6 серпня 2016 року. В свою чергу, вважаємо за необхідне, щоб до всіх посадових осіб місцевого самоврядування (муніципальних службовців) застосовувалися положення законодавчих актів, які регулюють питання виключно місцевого самоврядування, а до посадових осіб, які проходять службу в органах державної влади (державних службовців) застосовувалися положення законодавчих актів, які регулюють питання виключно органів державної влади.

Наступним проблемним та не вирішеним питанням залишається необхідність імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування у частині 2 статті 6 якої зазначено, що 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 [1]. Законодавче регулювання муніципальної служби в Україні на сучасному етапі не регулює детально питання щодо умов служби, добору фахівців, їх підготовки, підвищення кваліфікації. Перспективою вирішення даного питання вважаємо за необхідне прийняття комплексного нормативно-правового акту – Муніципального кодексу України в якому були б врегульовані питання муніципальної служби та діяльності органів місцевого самоврядування в Україні.

Порівнюючи правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування (муніципальних службовців) та державних службовців слід звернути увагу на різному правовому регулюванні категорій та присвоєння рангів відповідно до них. Так посади державної служби поділяються на три категорії «А», «Б», «В» та 9 рангів відповідно до них, в той час як для посадових осіб місцевого самоврядування передбачено аж сім категорій, які уже позначаються не буквами, а цифрами та відповідно 15 рангів [7, 5]. Не можна не погодитися з думкою Щербутун І. С. та Писарева Є. А., що 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 [8, с. 35].

Вважаємо за доцільне уніфікувати категорії та ранги державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування таким чином:

1) необхідність збільшення категорій посад державної служби, що зумовлено її представленням на різних рівнях державної влади, а особливо розгалуження на державному рівні з 3 категорій до 5 та відповідно присвоєння до них 11 рангів;

2) необхідність зменшення категорій посад служби в органах місцевого самоврядування, що зумовлено реформуванням до трирівневої структури на базовому, субрегіональному та регіо-

нальному рівнях, без розгалуження місцевого самоврядування на найвишому – регіональному рівні з 7 категорій до 5 та відповідно присвоєння до них 11 рангів.

Відсутність такої уніфікації свідчить як про недостатнє правове регулювання присвоєння рангів посадовим особам державної служби та посадовим особам місцевого самоврядування, так і про необхідність запровадження чіткої процедури переходу з посади державної служби на посаду служби в органах місцевого самоврядування і навпаки, що зумовлює потребу прийняття єдиного узгодженого акту для регулювання зазначеного питання.

Наступне питання на яке хочемо звернути увагу, це проблеми проходження муніципальної служби старостою як посадовою особою місцевого самоврядування в частині його призначення на посаду. Відповідно до статті 54⁻¹ Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у редакції від 13.02.2022 року староста затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови, що вноситься за результатами громадського обговорення (громадських слухань, зборів громадян, інших форм консультацій з громадськістю), проведеного у межах відповідного старостинського округу. Під час проведення місцевих виборів 2020 року діяло дане положення щодо призначення старости у редакції Закону від 23.07.2020 року, де було передбачено, що староста затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови [6].

Чинна редакція даної статті є більш досконалішою порівняно з попередньою, проте і вона на нашу думку не вирішує ефективно питання щодо призначення старости. Якщо відповідно до попередньої редакції старосту затверджувала рада за пропозицією голови, то була проблема щодо можливості подання кандидатури старости відповідним головою будь якого громадянина України, навіть який не є жителем старостинського округу. Що стосується чинної редакції, то вона передбачає необхідність проведення громадських обговорень для винесення кандидатури на затвердження радою і тут виникає питання яким

чином потрібно організовувати ці обговорення, як рахувати кількість жителів, які підтримали кандидатуру старости.

Відповідно до частини 2 статті 54⁻¹ кандидатура старости вважається погодженою якщо в результаті громадського обговорення отримала таку підтримку у старостинському окрузі: з кількістю жителів від 1500 до 10 тисяч – більше 17 відсотків голосів жителів від загальної кількості жителів відповідного старостинського округу, які є громадянами України і мають право голосу на виборах [6]. Наприклад візьмемо старостинський округ чисельністю 7000 жителів. Приблизно з них 5000 жителів будуть мати право голосу. Для того щоб сільський, селищний, міський голова міг запропонувати кандидатуру на затвердження раді, потрібно щоб мінімум його підтримало 850 жителів, які будуть присутні.

Крім того, статистичні дані свідчать, що то у день голосування на місцевих виборах 25 жовтня середня явка по Україні на 20:00 складала 36,88% [9]. Якщо ми візьмемо до уваги наш приклад, то 36,88% від 5000 жителів, які мають право голосу становитиме 1844 особи. Але тут слід зауважити, що громадські обговорення – це не вибори, які проходять цілий день у визначений законом проміжок часу де громадяни можуть прийти у будь який час. Громадські обговорення будуть призначені на якусь годину і відповідно таку явку громадян забезпечити буде практично нереально. Також виникає питання з погляду того, як забезпечити голосування за кандидатуру старости громадянами, які мають права голосу на виборах: як перевірити в залі чи на стадіоні на якому будуть проводитися громадські обговорення, чи особа досягла відповідного віку, чи вона є громадянином України, чи вона є жителем цього старостинського округу а не сусіднього?

Так багато питань, але на жаль дуже мало відповідей. Тому з огляду на це слід ствердити, що положення щодо призначення старости ні в попередній, ні в чинній редакції не є виправданим. Вважаємо за необхідне в новоприйнятому Муніципальному кодексі зробити старосту виключно виборним муніципальним службовцем.

На практиці також проблемним залишається питання саме у міських територіальних громадах, до складу яких входять села

та селища. Проблема полягає у тому, що чисельність жителів міста є значно вищою ніж чисельність жителів села чи декількох сіл і якщо від старостинського округу особа подала кандидатуру на посаду міського голови і тільки одна кандидатура була подана на посаду міського голови з числа жителів міста, то відповідно під час голосування більшу підтримку буде мати кандидат який подав свою кандидатуру як представник жителів міста. Вирішальне значення буде мати такий фактор як «свій» та «чужий» кандидат. Переважна більшість жителів міста будуть голосувати за «свого» кандидата, що фактично спричинить унеможливлення осіб з старостинських округів обіймати таку посаду муніципального службовця як міський голова. Тому для вирішення цієї проблеми ми пропонуємо у новому Муніципальному кодексі для забезпечення рівноваги у представництві жителів старостинських округів зробити старосту не тільки виборною посадовою особою місцевого самоврядування як уже зазначали вище, а ще й з правом голосу на сесії міської ради з метою можливості впливу на рішення ради, вирішуючи питання місцевого значення з урахуванням думок жителів старостинських округів.

На наш погляд такі два механізми необхідні для забезпечення функціонування належного інституту демократії з можливістю чіткого вираження представників опозиції. Щоб влада на місцях фактично не зосереджувалася у руках однієї особи — голови ради, надаючи йому повноваження на подання кандидатури старости на розгляд ради.

Отже, актуальним і досі залишається питання муніципальної служби в Україні. Це зумовлено недостатнім законодавчим регулюванням правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування (муніципальних службовців), порядку проходження служби, проведення конкурсу, випробування та стажування при прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування тощо.

Висновки. Враховуючи вищенаведене, можна зробити висновки, що, не зважаючи на, досить довгий час існування інституту муніципальної служби в Україні, дане питання залишається все ще актуальним. Сучасний стан законодавчого регулювання свідчить про необхідність внесення суттєвих змін з урахуванням реформаційних процесів місцевого самовряду-

вання. Зважаючи на дуже велику нормативну базу правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування, вважаємо за необхідне прийняття Муніципального кодексу України, який регулював усі питання діяльності місцевого самоврядування комплексно, зокрема щодо: проходження служби в органах місцевого самоврядування; порядку проведення курсу, стажування, встановлення випробування для осіб які хочуть вступити на службу в органи місцевого самоврядування; правового статусу депутатів місцевих рад; порядку розгляду депутатських запитів та депутатських звернень; залучення висококваліфікованих працівників до служби в органах місцевого самоврядування завдяки привабливим умовам праці; суттєвого обмеження втручання органів виконавчої влади у справи місцевого самоврядування; мінімізації делегованих повноважень органам місцевого самоврядування; чіткої процедури фінансування делегованих повноважень у повному обсязі коштів необхідних на їх виконання тощо.

Список використаних джерел :

1. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
2. Калиновський Б. В. Шляхи удосконалення законодавчого регулювання служби в органах місцевого самоврядування. Юридичний вісник. 2012, № 1 (22). С. 50–54.
3. Конституція України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. ст. 141.
4. Любченко П. М. Муніципальне право України: навч. Посіб. Харків: Видавництво «ФІНН», 2012. С.297.
5. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. ст. 43.
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. ст. 170.
7. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 р. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 33. ст. 175.
8. Щербетун І. С., Писарева Е. А. Перспективи реформування муніципальної служби в Україні. Правові новели. 2019. № 9. С. 31–37.
9. Явка виборців на місцевих виборах 25 жовтня 2020 року. URL: <https://yur-gazeta.com/golovna/yavka-viborciv-na-miscevih-viborah-25-zhovtnya-2020-roku-sklala-3688-.html>

References

1. Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia vid 15.10.1985. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
2. Kalynovskyi B. V. (2012). Shliakhy udoskonalennia zakonodavchoho rehuliuвання sluzhby v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia. *Yurydychnyi visnyk*. № 1 (22). P. 50–54.
3. Konstytutsiia Ukrainy vid 28.08.1996 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1996. № 30. art.141.
4. Liubchenko P. M. (2012). *Munitsypalne pravo Ukrainy*. Kharkiv: Vydavnytstvo «FINN».
5. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 10.12.2015r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2016. № 4. art 43.
6. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1997. № 24. art. 170.
7. Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia: Zakon Ukrainy vid 07.08. 2001 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2001. № 33. art. 175.
8. Shchebetun I. S., Pysarieva E. A. (2019). Perspektyvy reformuvannia munitsypalnoi sluzhby v Ukraini. *Pravovi novely*. № 9. pp. 31–37.
9. Yavka vybortsiv na mistsevykh vyborakh 25.10.2020r. URL: <https://yur-gazeta.com/golovna/yavka-viborciv-na-miscevih-viborah-25-zhovtnya-2020-roku-sklala-3688-.html>

T. V. Steshenko, M. T. Kaniuk

Municipal service in ukraine: current state and prospects of development

***Summary.** Among the transformations taking place in Ukraine today, one of the most significant and politically important problems remains the reform of local self-government, creation of effective and efficient local self-government, guaranteeing and further development of municipal service in Ukraine.*

The study of current state and prospects of municipal service development in Ukraine is the main topic of the research. Different scientific views on further development of the municipal service are highlighted. The current state of legislative regulation of the municipal service, indicating the need to make significant changes taking into account the reform processes of local self-government, is given. The Law of Ukraine «On Service in Local Self-Government Bodies» defines term «service in local self-government bodies» as a professional, permanent activity of citizens of Ukraine holding positions in local self-government bodies, aimed at fulfilling the territorial community's right to local self-government and exercising certain executive powers, transferred by law. In recent years, scholars have been debating the legitimacy

of the introduction of municipal service in Ukraine as a public activity of local government officials.

Public authorities in Ukraine are divided into state authorities and local governments. Taking this into consideration, we consider the views of scientists on the inclusion of municipal service in Ukraine as a kind of state civil service without differences from the state civil service are not appropriate. In our view, the municipal service should act as an independent institution within the activities of local governments in Ukraine with its own characteristics, principles of activity, legal regulation.

Despite the long existence of the institution of municipal service in Ukraine, this issue is still relevant. The current state of legislative regulation indicates the need for significant changes due to reform of local self-government processes. Since legal regulation of local governments is very broad, we consider it necessary to adopt the Municipal Code of Ukraine, which regulates all issues of local government comprehensively, in particular on: service in local governments; the procedure for holding a competition, probation period, setting a test for persons who want to join the service of local governments; legal status of deputies of local councils; the procedure for consideration of deputy inquiries and deputy appeals; attracting highly qualified employees *to the service of local self-government bodies due to attractive working conditions; significant restriction of interference of executive bodies in the affairs of local self-government; minimization of delegated powers to local governments; clear procedure for financing the delegated powers in the full amount of funds required for their implementation, etc.*

Key words: *local self-government, municipal service, official of local self-government body, municipal employees.*