

В. П. Грובה

кандидат юридичних наук
Сумська філія Харківського національного
університету внутрішніх справ, заступник начальника
вул. Миру, 24, Суми, 40000, Україна

**ОСОБЛИВОСТІ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ**

У даній статті дається визначення поняття «служба в органах місцевого самоврядування», розкриваються її концептуальні особливості. Окрема увага приділяється дослідженню чинного законодавства, що безпосередньо стосується проходження служби в органах місцевого самоврядування.

Ключові слова: служба, органи місцевого самоврядування.

Прийняття на початку 1990-х років законодавчих основ, які встановлювали систему місцевого самоврядування, вивели на перший план необхідність дослідження питань про структуру та правовий статус органів місцевого самоврядування та осіб, які працюють у цих органах, визначення особливостей їх функціонування. Паралельно з розвитком інституту місцевого самоврядування починають з'являтися нові терміни — «муніципальна служба», «муніципальні службовці», що поєднують в собі всіх осіб, які займаються виконанням різноманітних функцій в органах місцевого самоврядування, як би ці органи не називалися [1, с. 114].

На сьогоднішній день проблема проходження служби в органах місцевого самоврядування є досить актуальною. Її дослідженню присвячено велику кількість наукових праць видатних українських та зарубіжних вчених, серед яких слід відзначити Ю. С. Шемшученка, Д. М. Бахраха, В. А. Воробйова, Є. В. Додіна, С. В. Ківалова, В. Б. Авер'янова, Б. М. Лазарева, М. О. Баймуратова та ін.

Незважаючи на значні здобутки зазначених авторів в дослідженні служби в органах місцевого самоврядування, все ж таки дана тематика має ряд невирішених проблем, що і зумовлює актуальність обраної теми. Враховуючи вищезазначене, метою цієї статті є встановлення найбільш значущих особливостей служби в органах місцевого самоврядування на даному етапі державного будівництва.

Як зазначає Л. Шинкар, необхідність запровадження інституту служби в органах місцевого самоврядування прямо впливає з Конституції України, яка закріплює місцеве самоврядування як специфічний рівень влади, особливу форму публічної влади [2, с. 65]. Служба в органах місцевого самоврядування суттєво відрізняється від державної служби, що зафіксовано, насамперед, в тексті присяги, згідно з якою службовець органів місцевого самоврядування зобов'язується, по-перше, керуватися інтересами територіальної громади (яка безпосередньо формує орган управління), а

по-друге, керуватися інтересами держави (яка гарантує таке право територіальної громади і не втручається в її діяльність у межах, передбачених законом) [3].

Як зазначає Д. Н. Бахрах, питання муніципальної служби потребує пильного вивчення хоча б з тієї точки зору, що на протязі минулого століття кількість службовців збільшилась у 24 рази, а кількість робітників збільшилась більше ніж у 4 рази, тоді як відповідний показник сільських працівників зменшився у 7 разів [4, с. 98]. Для вітчизняного законодавства поняття «служба в органах місцевого самоврядування» є досить новим і не використовувалося раніше, що було обумовлено відсутністю необхідності його використання, адже службовці місцевих органів державної влади — місцевих рад та виконавчих комітетів вважались державними службовцями. Не було використане це поняття у прийнятій у 1996 р. Конституції України та у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.), які визначили перехід до організації місцевої влади на засадах самоуправління і становлення місцевого самоврядування в якості самостійної форми здійснення влади народом. Тому первинно служба в органах місцевого самоврядування трактувалася як частина державної служби, а державний службовець і посадова особа місцевого самоврядування розглядались як рівнозначні поняття. Згідно з таким поглядом службовець органів місцевого самоврядування — це державний службовець, який працює в органі місцевого самоврядування [5]. Як вже було визначено, це суперечить Конституції України, в якій встановлено, що органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади.

Загалом, в науковій літературі під службою в органах місцевого самоврядування, або кадровим забезпеченням даного інституту, слід розуміти один із видів платної суспільно корисної діяльності. Служба в органах місцевого самоврядування — це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом [6].

Щоб визначитися щодо правового статусу службовців органів місцевого самоврядування, необхідно також звернутися до зазначеного Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», до ст. 7, згідно з якою: правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування визначається Конституцією України, законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», цим та іншими законами України [3]. Тим самим, існує низка законодавчих актів, які прямо чи опосередковано регламентують юридичний статус зазначених осіб. Аналізуючи сам Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», можна дійти висновку, що, на відміну від державної служби, усі службовці місцевого самоврядування є посадовими особами. Тобто, згідно зі ст. 2 Закону, усі кваліфіковані працівники, що працюють в органах місцевого самоврядування, є посадовими особами, решта — техніч-

ний і обслуговуючий персонал [7]. Щодо інших зазначених законодавчих актів — вони регламентують статус обраних посадовців — голів територіальних громад, голів та заступників органів спільної компетенції — районних та обласних рад, секретаря місцевої ради.

Визначимо, що проблеми служби в органах місцевого самоврядування є одним із найменш досліджених аспектів місцевого самоврядування. Як зазначає О. В. Дімова, об'єктивною причиною обмеженого дослідження проблеми кадрів місцевого самоврядування слід вважати те, що інститут місцевого самоврядування активно почав розвиватися лише з проголошенням незалежності України, до цього вести мову про його кадрове забезпечення не було потреби [6]. На думку Л. В. Смішко, до об'єктивних умов і суб'єктивних чинників становлення служби в органах відноситься той факт, що формування місцевого самоврядування відбувається в умовах кардинальної зміни структури управління, в тому числі перерозподілу повноважень між центром і регіонами. А це, в свою чергу, вивело в розряд першочергових проблем і завдання щодо формування професійного кадрового корпусу місцевого самоврядування на рівні регіону [8, с. 276].

Підготовка кадрів місцевого самоврядування здійснюється за підтримки державних інституцій. За рахунок державної підтримки здійснюється навчання працівників місцевого самоврядування та підвищення їх кваліфікації. Так, міністерством регіонального розвитку та будівництва розроблена Концепція формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, яка закріплена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2009 р. № 385-р «Про схвалення Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» [9]. В цій Концепції зазначається, що рівень освіти посадових осіб та депутатів місцевих рад здебільшого не дає їм змоги кваліфіковано здійснювати свої повноваження та виконувати покладені на них обов'язки. Так, з майже 99 тис. посадових осіб лише 64,7 відсотка мають повну вищу освіту. Зазначене підтверджує необхідність здійснення роботи із забезпечення організації, функціонування та розвитку системи підвищення кваліфікації посадових осіб та депутатів місцевих рад з метою покращення виконання ними своїх обов'язків відповідно до сучасних вимог. На думку В. Куйбіди, зазначена Концепція вперше чітко визначає рівень забезпеченості керівного складу виконавчих органів місцевих рад посадовими особами зі спеціальною підготовкою в сфері муніципального управління. Для обласних центрів — 100 відсотків, інших міст — не менше 75, селищ — не нижче 60, сіл — 50 відсотків. Спеціалізовану підготовку повинні мати сто відсотків посадових осіб апаратів обласних рад і не нижче 75 — районних рад. Фінансування здійснюється за рахунок державного і місцевих бюджетів, інших джерел, передбачених чинним законодавством [10, с. 6].

Посадові особи місцевого самоврядування — особи, які на постійній основі обіймають посади в системі місцевого самоврядування, що характеризуються самостійним статусом (тобто не входять до штатного розпису жодного з органів місцевого самоврядування), пов'язані з виконанням

організаційно-розпорядчих функцій і отримують заробітну плату з місцевого бюджету. До посадових осіб місцевого самоврядування можна віднести сільських, селищних, міських голів [11, с. 505].

Визначення посадової особи місцевого самоврядування закріплене в ст. 2 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [3] та в ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [12], згідно з якими посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

До посад, які можуть обіймати посадові особи органів місцевого самоврядування, відносяться: 1) виборні посади, на які особи обираються територіальною громадою; 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 (ст. 3 Закону) [3].

Враховуючи рівень та ступінь нормативно-правового регулювання посад службовців органів місцевого самоврядування, О. І. Бедний пропонує ще одну їх класифікацію на: а) посади, існування та коло повноважень яких передбачені безпосередньо законодавством; б) посади, існування та механізм встановлення (заснування) яких передбачені законодавством, а коло повноважень законодавчо не визначено; в) посади, щодо яких законодавством певним чином передбачено механізм їх встановлення (заснування), але не передбачено механізм визначення посадових повноважень. Характеризується механізм встановлення (заснування) посад та визначення посадових повноважень всіх зазначених вище груп [13, с. 9].

Найбільш слушною є класифікація посадових осіб місцевого самоврядування, запропонована авторським колективом монографії «Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні», відповідно до якої посадовими особами місцевого самоврядування є не всі працівники цих органів влади, а лише: 1) керівники місцевого самоврядування; 2) керівники органів місцевого самоврядування; 3) відповідальні працівники органів місцевого самоврядування, які займають посади, пов'язані з виконанням організаційно розпорядчих або адміністративно-господарських обов'язків [14, с. 16]. В такому разі, до посад керівників місцевого самоврядування відносяться посади сільських, селищних, міських голів, голів обласних, районних, районних у містах рад, їх заступників; до посад керівників органів місцевого самоврядування відносять секретарів сільських, селищних, міських рад, керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад, керівників виконавчих органів сільських, селищних, міських рад та їх заступників. До посад відповідальних працівників органів місцевого самоврядування, які займають посади, пов'язані з виконанням організаційно розпорядчих або адміністративно-господарських обов'язків, відносять посади спеціалістів, які мають право займати особи, що мають вищу або середню спеціаль-

ну освіту у сфері теорії управління, іншої певної професійної діяльності: права, економіки, фінансів, житлового-господарства, медицини, культури тощо та виконують роботу, яка потребує спеціальних знань та трудових навичок, але не є керівниками. Повноваження, здійснювані особами на значених посадах, пов'язані зі здійсненням службових юридичних дій, що викликають юридичні наслідки для органів місцевого самоврядування.

Усі посадові особи місцевого самоврядування діють за принципом розподілу повноважень у порядку і межах, визначених законодавством України.

Отже, служба в органах місцевого самоврядування являє собою професійну, на постійній основі діяльність осіб, що займають посади в органах місцевого самоврядування і отримують заробітну плату за рахунок місцевого бюджету, спрямовану на здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування, шляхом реалізації покладених на них повноважень. Організація та діяльність служби в органах місцевого самоврядування є складовою проблеми становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні. Тому статус посадових осіб місцевого самоврядування, порядок їх формування, особливості діяльності потребують подальшого наукового дослідження.

Література

1. Старилов Ю. Н. Службное право : учебник / Ю. Н. Старилов. — М. : БЕК, 1996. — 698 с.
2. Шинкар Л. Законодавче регулювання інституту служби в органах місцевого самоврядування / Л. Шинкар // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. — 2002. — № 1. — С. 65–66.
3. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 3. — Ст. 175.
4. Бахрах Д. Н. Административное право: учебник в 2 ч. Часть общая / Д. Н. Бахрах. — М. : Изд-во БЕК, 1993. — 301 с.
5. Краснопоорова С. В. Правові аспекти професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування / С. В. Краснопоорова // Держ. будівництво. — 2007. — № 2 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeBu/2007-2/doc/4/02.pdf>.
6. Дімова О. В. Особливості кадрового забезпечення служби в органах місцевого самоврядування / О. В. Дімова // Держ. будівництво. — 2006. — № 1 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeBu/e-book/doc/3/05.pdf>.
7. Парфенюк О. С. Кодекс етики депутатів та посадових осіб місцевого самоврядування як шлях становлення інституту публічної служби територіальних громад / О. С. Парфенюк // Держ. будівництво. — 2006. — № 1 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeBu/e-book/doc/3/06.pdf>.
8. Смішко Л. В. Аналіз процесів професійного розвитку кадрового складу місцевого самоврядування: регіональний аспект / Л. В. Смішко // Університетські наукові записки. — 2007. — № 1 (21). — С. 275–283.
9. Про схвалення Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.04.2009 р., № 385-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
10. Куйбіда В. Муніципалітети сядуть за парти / В. Куйбіда // Урядовий кур'єр. — 2009. — № 80. — 07 травня. — С. 6.
11. Кравченко В. В. Конституційне право України: навчальний посібник / В. В. Кравченко. — К. : Атіка, 2004. — 512 с.

12. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
13. Бедний О. І. Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец.12.00.07 / О. І. Бедний. — О., 2003. — 19 с.
14. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : кол. монографія / В. О. Антоненко, М. О. Батанов та ін. ; за ред.: В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. — К. : Атіка, 2007. — 864 с.

В. П. Грובה

Сумской филиал Харьковского национального университета внутренних дел
ул. Мира, 24, Сумы, 40000, Украина

**ОСОБЕННОСТИ СЛУЖБЫ В ОРГАНАХ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Резюме

В данной статье дается определение понятия «служба в органах местного самоуправления», раскрываются ее концептуальные особенности. Отдельное внимание уделяется исследованию действующего законодательства, которое непосредственно касается прохождения службы в органах местного самоуправления.

Ключевые слова: служба, органы местного самоуправления.

V. P. Grobova

Sumy Branch of Kharkov National University of Internal Affairs
Mira str., 24, Sumy, 40000, Ukraine

FEATURES OF SERVICE IN LOCAL GOVERNMENTS

Summary

It is shown that the service in local governments represents professional, on a constant basis activity of persons which occupy posts in local governments and receive wages at the expense of the local budget, directed on realisation of problems and local government functions, by realisation of the powers put on them.

Key words: service, local governments.