

МЕЛЬНИК П. В.,
доктор філософії
за спеціальністю 081 право,
докторант кафедри
конституційного
та адміністративного права
(Державний університет
«Київський авіаційний інститут»)
ORCID ID: 0000-0001-8000-7357

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.5.79>

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

Стаття присвячена актуальним проблемам нормативно-правового забезпечення служби в органах місцевого самоврядування. Автор підкреслює, що чинне законодавче забезпечення служби в органах місцевого самоврядування не є достатньо досконалим і містить ряд системних проблем як теоретичного, так і практичного характеру. У статті досліджено місце правових норм, що регулюють службу в органах місцевого самоврядування, в системі адміністративного права; Окремо загострюється увага на необхідності визначення більш чіткішого співвідношення законодавства про службу місцевого самоврядування з трудовим законодавством та законодавством про державну службу; уніфікація термінології; наголошується на необхідності вироблення загальної концепції законодавчого забезпечення служби в органах місцевого самоврядування. Зроблено акцент, що основоположною тенденцією законодавчого забезпечення служби в органах місцевого самоврядування на цьому етапі має стати розробка та ухвалення низки підзаконних нормативно-правових актів до нового Закону про службу в органах місцевого самоврядування. Акцентується увага на необхідності створення повноцінного та дієвого механізму реалізації соціального та матеріального захисту службовців органів місцевого самоврядування. Автором проаналізовано основні положення національного та міжнародного законодавства щодо правового регулювання служби в органах місцевого самоврядування. На підставі аналізу чинного законодавства про службу в органах місцевого самоврядування, наукових розробок, вітчизняного і зарубіжного досвіду виявлено стан і визначено закономірності, тенденції нормативно - правового регулювання служби в органах місцевого самоврядування, розроблено обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення законодавства у цій сфері.

Ключові слова: *місцеве самоврядування; посадові особи органів місцевого самоврядування; служба в органах місцевого самоврядування; службові правовідносини; нормативно-правове регулювання.*

Melnyk P. V. Regulatory and legal support of service in local self-government bodies of Ukraine

The article is devoted to the current problems of regulatory and legal support of service in local self-government bodies. The author emphasizes that the current legislative support for the work of officials of local self-government bodies is not sufficiently perfect and contains a number of systemic problems of both theoretical and practical nature. The article examines the place of legal norms regulating service



in local self-government bodies in the system of administrative law; Separately, attention is drawn to the need to determine a clearer correlation of legislation on local self-government service with labor legislation and legislation on civil service; unification of terminology; the need to develop a general concept of legislative support for service in local self-government bodies is emphasized. It is emphasized that the fundamental trend of legislative support for service in local self-government bodies at this stage should be the development and adoption of a number of subordinate regulatory legal acts to the new Law on Service in Local Self-Government Bodies. The emphasis is on the need to create a full-fledged and effective mechanism for implementing social and material protection for employees of local self-government bodies. The author analyzed the main provisions of national and international legislation on the legal regulation of service in local self-government bodies. Based on the analysis of the current legislation on service in local self-government bodies, scientific developments, domestic and foreign experience, the state was identified and regularities, trends in the regulatory and legal regulation of service in local self-government bodies were determined, and substantiated proposals were developed to improve legislation in this area.

Key words: *local self-government; officials of local self-government bodies; service in local self-government bodies; legal regulations.*

Постановка проблеми. Утвердження в Україні соціальної та правової держави та підготовка змін до системи публічної служби на місцевому рівні зумовлює об'єктивні та закономірні процеси пов'язані із системними соціально-економічними реформами, реформою децентралізації влади, поступовою імплементацією європейських соціальних стандартів. Такі процеси відповідають духу Європейської хартії місцевого самоврядування та є вагомим складовою вдосконалення правових засад багаторівневого врядування. Впровадження в новому законодавстві України міжнародних стандартів і найкращих практик місцевої і регіональної демократії також має велике значення на шляху інтеграції України в Європейський Союз. За результатами підписання Угоди про асоціацію (Угода ратифікована згідно із заявою Законом №1678-VII від 16.09.2014), Україна взяла на себе зобов'язання привести чинне законодавство про службу в органах місцевого самоврядування до європейських стандартів. Особливого значення проблематика розвитку новітньої моделі служби в органах місцевого самоврядування набирає в ході інституційної реформою децентралізації влади, посиленням ролі територіальних громад в управлінських процесах післявоєнної відбудови України.

Стан опрацювання цієї проблематики. З огляду на вищезазначене, в умовах сьогодення виникає потреба науково-теоретичного дослідження нормативно-правового забезпечення служби в органах місцевого самоврядування в умовах соціальної та правової держави. У юридичній літературі зазначена проблематика у тій чи іншій мірі досліджувалась у працях таких вчених-юристів як: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, А. В. Баско, Ю. П. Битяк, І. І. Бодрова, В. В. Галуцько, К. О. Голюкова, І. П. Голосніченко, О. Ю. Дрозд, Н. О. Максименцева, О. А. Марущій, В. І. Мельник, Р. С. Мельник, М. О. Пухтинський, Ю. С. Шемшученко, В. В. Жернаков, П. Д. Пилипенко, С. М. Прилипо, В. І. Прокопенко, В. Л. Костюк, В. Я. Мацюк, К. Ю. Мельник, О. І. Процевський, В. Г. Ротань, Г. І. Чанишева, О. М. Ярошенко та інші вчені. Незважаючи на вагомий вклад наукових здобутків цих та інших науковців порушена проблематика потребує науково-теоретичного та законодавчого розв'язання, виходячи із умов подальшого розвитку в Україні соціальної та правової держави, особливо в післявоєнний період відновлення.

Метою статті є науково-правове дослідження суттєвих аспектів законодавчого забезпечення служби в органах місцевого самоврядування у контексті сьогодення.

Виклад основного матеріалу. Насамперед, варто відзначити, що правове регулювання служби в органах місцевого самоврядування (далі по тексту ОМС), характеризується



тим, що спрямоване на оптимальне поєднання спеціального правового регулювання та загальних приписів щодо застосування норм трудового права по відношенню до функціонування служби місцевого самоврядування. Концептуальні конституційно-правові основи служби в ОМС визначені на підставі Конституції України [1], за змістом якої в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Так, Основний Закон України (ст.38) закріплює право громадян брати участь в управлінні державними справами, вільно обирати та бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. У юридичній літературі підкреслюється, що положення Конституції України визначають конституційно-правові засади розвитку суспільства й держави з питань праці, засвідчують об'єктивну та закономірну необхідність їх подальшої імплементації в розбудову новітнього спеціального законодавства. У розвиток конституційних положень, ратифікована Верховною Радою України, Європейська хартія місцевого самоврядування (ст.6) встановлює: по-перше, самостійність органів місцевого самоврядування в межах закону визначати власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління; по-друге, добір на службу в органах місцевого самоврядування висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності шляхом забезпечення належних можливостей професійної підготовки, винагороди та просування по службі [2]. Важливим та своєчасним кроком на шляху кодифікації нормативного матеріалу в галузі служби в ОМС стало прийняття в 2001 році Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування в Україні», який діє сьогодні та регулює цілу низку загальних питань служби (визначення служби, визначення посадової особи місцевого самоврядування; класифікація посад в органах місцевого самоврядування; основні принципи служби в органах місцевого самоврядування; зміст та умови реалізації права на службу в органах місцевого самоврядування; зміст державної політики щодо служби в органах місцевого самоврядування, тощо [3]. За змістом зазначеного Закону (ст.5) право на службу в ОМС 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. При цьому, на посаду можуть бути призначені особи, які мають відповідну освіту і професійну підготовку, володіють державною мовою та регіональними мовами в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків, а щодо окремих категорій посад (посадових осіб) проводиться спеціальна перевірка в порядку, встановленому Законом України «Про запобігання корупції» [4]. Варто підкреслити, що правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування визначається Конституцією та законами України. Зокрема, посадові особи місцевого самоврядування діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України, та керуються у своїй діяльності Конституцією України і законами України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України, актами органів місцевого самоврядування. Крім того, на посадових осіб місцевого самоврядування поширюється дія законодавства України про працю з урахуванням особливостей, передбачених цим Законом. Також Закон №2493 містить і інші важливі положення щодо службово-трудова правовідносин у системі місцевого самоврядування. Разом із тим, його норми не містять положень щодо мотивації приходу висококваліфікованих фахівців до системи місцевого самоврядування, механізмів заохочень, кар'єрного зростання тощо. Тому, з позицій сьогодення, цей Закон потребує концептуального реформування, що також пов'язано і новітніми державотворчими процесами. Варто зауважити, що основоположною тенденцією подальшого законодавчого забезпечення служби в органах місцевого самоврядування стала розробка та ухвалення у 2023 році, з врахуванням основних принципів Європейської хартії, нового Закону про службу в органах місцевого самоврядування [5]. Прийняття цього закону було і є вкрай важливим для подальшого розвитку публічної служби. Відповідно до перехідних положень цей Закон на сьогодні ще не набрав законної сили. З набранням чинності новим Законом мають запрацювати нові процедури управління персоналом та механізми реалізації гарантій для службовців місцевого самоврядування. За змістом новий Закон приділяє увагу таким ключовим питанням: 1) повністю



імплементовано положення статті 6 Європейської хартії місцевого самоврядування, а саме щодо: можливості визначати власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління; забезпечення умов служби найманих працівників ОМС, які дозволять добір висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей і компетентності; забезпечення належних можливостей професійної підготовки, винагороди та просування по службі таких працівників; 2) завершено формування інституту служби в органах місцевого самоврядування; 3) враховано відмінності між місцевим самоврядуванням та державною владою і самотутності служби в ОМС; 4) закріплено рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування виключно на основі заслуг; прозоре прийняття на службу до ОМС; 5) стимулювання кар'єрного зростання; 6) впровадження ефективного механізму запобігання корупції; 7) підвищення рівня соціального та матеріального захисту службовців. Важливими нововведеннями нового Закону, на нашу думку, є наступні: максимально всі питання правового регулювання служби в органах місцевого самоврядування містяться в змісті самого закону; відсутні посилання на Закон про держслужбу; зменшення обсягу правового регулювання відносин служби законодавством про працю; збереження правового регулювання питань служби в ОМС актами Кабінету Міністрів України лише для виняткових випадків (віднесення нових посад службовців до відповідних підкатегорій, співвідношення між рангами та званнями, професійне навчання виборних посадових осіб); запровадження високого рівня правового регулювання питань служби в ОМС рішеннями ради (локальними нормативно-правовими актами); наявність типових положень і порядків із питань служби в ОМС, що затверджуються НАДС, які є основою при розробленні ОМС власних нормативно-правових актів із питань служби в ОМС; Обсяг правового регулювання служби в ОМС законодавством про працю (КЗпПУ, закони України «Про відпустки», «Про оплату праці» тощо) зменшується завдяки наявності в новому Законі положень про дисциплінарну та матеріальну відповідальність, звільнення з посад, оплату праці, а також частини інших норм про робочий час, час відпочинок, відпустки тощо. Таке регулювання стосується лише особливих випадків трудових відносин, оскільки основні та загальні положення включено до нового Закону. Окреме місце у системі законодавчого забезпечення служби в органах місцевого самоврядування належить Кодексу законів про працю України [6], який регламентує службово-трудова відносини у системі місцевого самоврядування, у частині питань, не вирішених спеціальним законодавством. Ураховуючи те, що КЗпП України, по суті, відображає законодавчу модель радянських трудових відносин, він перебуває у стадії системного реформування. За таких обставин, законодавче регулювання служби в органах місцевого самоврядування перед системними викликами пов'язаними із її якісним реформуванням. Важливим аспектом вдосконалення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування є імплементація міжнародних стандартів щодо праці муніципальних службовців. Так, перш за все необхідно привести у відповідність чинне законодавство до вимог Угоди про асоціацію [7]. Основним позитивом від такої адаптації законодавства буде 1) приведення чинних стандартів праці посадових осіб органів місцевого самоврядування до європейських вимог та 2) отримання Україною можливості стати повноправним членом ЄС в найближчому майбутньому. Слід підкреслити, що організація імплементаційних процесів щодо розбудови новітньої моделі служби в органах місцевого самоврядування має включати такі чинники. По-перше, пришвидшення адаптації чинного трудового законодавства до міжнародних стандартів. Перш за все мова йде про ратифікацію Конвенції Міжнародної організації праці (далі – МОП) No151 «Про захист права на організацію та процедури визначення умов зайнятості на державній службі» 1978 р. [8]. Основним позитивом даної Конвенції є те, що державні (публічні) службовці користуються такими ж громадськими та політичними і трудовими правами, як і всі інші працівники. Поширення на державних (публічних) службовців трудових прав і гарантій їх діяльності має істотне значення для нормального здійснення свободи об'єднання за єдиної умови дотримуватися зобов'язань, визначених їх статутами і характером виконуваних ними функцій. По-друге, у більшості випадків загальні міжнародні стандарти поширюються і на посадових осіб органу місцевого самоврядування (щодо



права об'єднуватися, входити до складу профспілки, на соціальний діалог, на гарантії при звільненні, недискримінації при прийомі на роботу та оплату праці, гігієну та безпеку праці тощо), а тому мають безпосередньо застосовуватися судами при вирішенні спорів як норми прямої дії, що мають примат перед нормами національного законодавства. Основним позитивом стане приведення правового статусу посадових осіб органів місцевого самоврядування до загальносвітових стандартів. По-третє, відповідно до стандартів МОП усі без винятку працівники мають належний захист проти будь-яких дискримінаційних дій, спрямованих на обмеження свободи об'єднання в галузі праці. Реалізація відповідного міжнародного стандарту в національному праві буде мати позитивом забезпечення права посадових осіб органів місцевого самоврядування на свободу асоціації та об'єднання. По-четверте, окремі міжнародні стандарти МОП встановлюють, що трудові відносини з працівником не повинні припинятись у зв'язку з провинною, яка відповідно до національного законодавства або практики була б підставою для припинення трудових відносин лише за одного чи багаторазового повторення, а тому потребують перегляду та змістовної конкретизації така спеціальна підстава звільнення як порушення присяги (з метою забезпечення більшої передбачуваності та правової визначеності). Розбудова новітнього законодавчого регулювання служби в органах місцевого самоврядування тісно пов'язана із урахуванням досвіду зарубіжних держав, насамперед, держав-членів ЄС. У юридичній літературі з цього приводу вказується на таких аспектах: відсутність терміну «посадова особа органу місцевого самоврядування» та використання терміну «муніципальний службовець» та «публічний службовець»; поділ посад на постійні (чиновницькі) та непостійні (виборні); високий рівень соціального захисту муніципальних службовців (пенсійного забезпечення, трудових прав, гарантій діяльності тощо); значне акцентування уваги на підвищення кваліфікації та освіту муніципальних службовців (на рівні ЄС прийнято понад 30 нормативно-правових актів з цих питань [9]); тенденція до забезпечення гендерної рівності чоловіків і жінок шляхом закріплення в законодавстві квоти для жінок (на рівні Скандинавських країн); високий рівень престижності муніципальної служби (зокрема, німецьке законодавство оперує поняттям «почесні обов'язки» та «почесна служба»); розвинутість інституту політичної відповідальності виборних муніципальних посад та суворість законодавства про дисциплінарні проступки муніципальних службовців). Також вдосконалення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування має стати закріплення сучасного правового статусу відповідних службовців. Зокрема, необхідно визначити правовий статус керівника служби та коло його прав та обов'язків щодо підпорядкованих йому осіб.

Висновок. Отже, враховуючи викладене доречно підсумувати, що чинне законодавче забезпечення служби в органах місцевого самоврядування не є достатньо досконалим і містить ряд системних проблем як теоретичного, так і практичного характеру. Наразі основними векторами доктринального вдосконалення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування мають бути: 1) чітке визначення співвідношення законодавства про службу місцевого самоврядування з трудовим законодавством, законодавством про державну службу; 2) уніфікація термінології; 3) вироблення загальної концепції законодавчого забезпечення служби в органах місцевого самоврядування. Основною тенденцією законодавчого забезпечення служби в органах місцевого самоврядування на цьому етапі має стати розробка та ухвалення низки підзаконних нормативно-правових актів до нового Закону про службу в органах місцевого самоврядування. Висловлюємо сподівання що в разі ефективної імплементації положень нового Закону будуть якісно та ефективно реалізовані в житті такі ключові питання: 1) підвищення престижності служби в органах місцевого самоврядування; 2) врегулювання правового статусу службовця органу місцевого самоврядування; 3) рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування виключно на основі заслуг; 4) прозорого прийняття на службу до органів місцевого самоврядування; 5) стимулювання кар'єрного зростання; 6) деполітизації; 7) нової моделі оплати праці, що мінімізує суб'єктивізм керівника; 8) впровадження ефективного механізму запобігання корупції; 9) підвищення рівня соціального та матеріального захисту службовців.



Список використаних джерел:

1. Конституція України *Відомості Верховної Ради України*. – 1996 - №30.Ст.141
2. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. Хартію ратифіковано Законом України No452/97-ВР від 15.07.1997. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036
3. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» No2493 від 07.06.2001 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>
4. Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року No 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*.2014.No49.Ст.2056.
5. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» No2493 від 02.05.2023 р. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text>
6. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 року No 322- VII (у редакції від 01.07.2018 р.). *Відомості Верховної Ради УРСР* 1971. No 50. Ст. 375.
7. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Угоду ратифіковано із заявою Законом No 1678-VII від 16.09.2014. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/984_011/paran147#n147
8. Конвенція Міжнародної організації праці No151 «Про захист права на організацію та процедури визначення умов зайнятості на державній службі» 1978 р. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/993_187
9. Місцеве самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії. URL:<http://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/Miscevesamovryaduvannya-v-krayinah-Skandiinaviyi-ta-Baltiyyi.pdf>

