

**Ніканорова О.В.**

*к.ю.н., доцент,*

*доцент кафедри права*

*Львівський інститут Приватного акціонерного товариства*

*«Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом»*

## **КАДРОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ДО ПРОБЛЕМ ОРГАНІЗАЦІЇ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

**Постановка проблеми.** Починаючи з 2015 р., система здійснення публічної влади в Україні увійшла у черговий етап масштабної реформи під знаком широко впровадження децентралізації публічного управління. Згідно з проголошеною Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», схваленій Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, реформа децентралізації державного управління має на меті побудову ефективної системи територіальної організації влади в Україні шляхом реалізації повною мірою положень Європейської хартії про місцеве самоврядування принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

Однак, за винятком нормативних, інституційно-організаційних та матеріально-фінансових передумов здійснення такої глобальної реформи, яким присвячені увага офіційних та доктринальних обговорень і досліджень, на нашу думку, не менш важливе значення має кадрове забезпечення реформи – формування системи службовців, які за своїми морально-етичними рисами, професійними компетенціями та за достатньою вмотивованістю належно виконуватимуть поставлені перед ними завдання здійснення управління на локальному рівні. Саме від цього складника залежить навіть більше, а ніж від решти, оскільки службовець місцевого самоврядування – первинна одиниця системи реформованого управління, від зустрічі та взаємодії з яким громадянин робитиме висновок про її успіх чи провал.

За таких умов проведення дослідження інституту служби в органах місцевого самовря-

дування, а також зміни підходів щодо її формального та змістовного наповнення набуває актуального завдання справжнього виклику для впровадження реформи децентралізації публічного управління в Україні.

**Огляд останніх досліджень і публікацій.** Публічна служба загалом та служба в органах місцевого самоврядування є предметом активного наукового інтересу в рамках адміністративно-правових досліджень. Особливо слід відзначити роботи Л.Р. Білої-Тіунової, О.І. Бедного, М.І. Іншина, Т.О. Коломоєць, К.М. Москальчук, В.П. Тимощука, Н.В. Янюк, які протягом останніх років істотно збагатили загальну теорію службового права. Водночас особливістю нашого дослідження є використання доктринальних здобутків та їхнє застосування до вирішення проблем кадрового забезпечення в аспекті реформи децентралізації публічного управління.

**Формулювання завдань дослідження.** Таким чином, основним завданням цієї наукової розвідки є сформулювати основні проблеми служби в органах місцевого самоврядування, що перешкоджають забезпеченню достатнім та належним кадровим складом, та на їх підставі надати рекомендації щодо модернізації відбору та проходження служби в органах місцевого самоврядування, спрямовані на їхнє вирішення.

**Виклад основного матеріалу.** Історія розвитку структури місцевого самоврядування в Україні є відносно недавньою та починається з часу проголошення незалежності України у 1991 р., оскільки попередня радянська система державного управління, хоч і передбачала іс-

нування розгалуженої мережі місцевих рад народних депутатів, так і не виконувала функцій реалізації права на місцеве самоврядування. Слід констатувати загальну відсутність фахового підходу до реалізації наданих повноважень, що було зумовлено попереднім партійним централізованим підходом побудови системи державного управління та підготовки кадрів.

Переломним моментом у нормативному регулюванні стало прийняття Конституції України 28 червня 1996 р., яка на найвищому нормативному рівні передбачила право на місцеве самоврядування. На виконання та деталізацію конституційних положень 21 травня 1997 р. було прийнято Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», який із численними змінами продовжує залишатися основним актом правового регулювання здійснення місцевого самоврядування в Україні.

Незважаючи на те, що місцеве самоврядування є однією з ознак демократичності розвитку системи публічного управління, а тому передбачає широке застосування форм прямої (безпосередньої) демократії під час здійснення повноважень (місцеві референдуми, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання тощо), через нормативні недоліки та загальну громадську пасивність основними механізмами діяльності все ж залишаються інституційні органи – представницькі (ради) і виконавчі – та посадові особи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські голови та нові суб'єкти – старости сіл, селищ у складі об'єднаних територіальних громад.

Формування депутатського корпусу місцевих рад, вищих посадових осіб місцевого самоврядування за принципами політичних органів – шляхом виборів за пропорційною системою (крім сіл, селищ та невеликих міст) без врахування будь-яких освітньо-професійних цenzів зумовлює формування надзвичайно строкатого представницького органу, до складу якого можуть входити особи з різних освітнім рівнем, стажем та родом професійної діяльності, життєвим досвідом, які не мають досвіду управлінської діяльності.

Сьогодні в Україні питання професійної підготовки та готовності до виконання повноважень депутата місцевої ради, сільського, селищного, міського голови чи старости є винятково питанням етики та власних моральних переконань відповідних осіб, які обрані на вказані посади. Закріплення обов'язку щодо проходження короткострокових вступних навчально-освітніх програм повинно бути елементом правового регулювання статусу, а держава повинна на відповідному рівні розробити та впроваджувати відповідні програми. Сьогодні в окремих сферах знань цю функцію беруть на себе організації громадянського суспільства за підтримки відповідних міжнародних донорів, шляхом проведення інформаційно-просвітницьких кампаній (у т. ч. тренінги, видання та розповсюдження навчальної літератури тощо) серед депутатів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Основну частину реалізації повноважень місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення здійснюють виконавчі органи місцевого самоврядування. Відповідно, саме вони є основним «споживачем» кадрового потенціалу публічного управління в системі місцевого самоврядування. Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад, згідно зі ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створені радами виконавчі органи.

Практично всі службовці виконавчих органів місцевого самоврядування, за винятком технічних працівників та обслуговуючого персоналу, перебувають на службі в органах місцевого самоврядування та є, відповідно, посадовими особами місцевого самоврядування – особами, які працюють в органах місцевого самоврядування, мають відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримують заробітну плату за рахунок місцевого

бюджету – правовий статус яких визначається Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [1].

Правове регулювання інституту служби в органах місцевого самоврядування з початків свого виникнення мало спільне правове регулювання разом з інститутом державної служби. Ситуація з правовим регулюванням проходження служби в органах місцевого самоврядування істотно змінилася із прийняттям 10 грудня 2015 р. нової редакції Закону України «Про державну службу», яка істотно відрізняється від попередньої редакції, а отже, і від норм, які регулюють проходження служби в органах місцевого самоврядування. А тому питання субсидіарного застосування відповідних положень та норм до відносин муніципальної служби стає проблемним. Це ускладнює правове регулювання, оскільки держава в першу чергу спрямовує свої зусилля, у т. ч. у сфері нормотворчості, на державну службу.

Прийняття нової редакції Закону України «Про державну службу» активізувало роботу над проектами законодавства щодо зміни правового регулювання служби в органах місцевого самоврядування. Останній із перспективних законопроектів був предметом експертного дослідження та обговорення Ради Європи, за підсумками якого був підготований спеціальний висновок. Одними з основних досягнень пропозицій вважається професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування, яка впроваджена і підтримується за допомогою положень про набір кадрів за результатами відкритого конкурсу (що сьогодні є радше винятком, ніж правилом), положень щодо обов'язкової змістовної, а не формальної професійної підготовки та підвищення кваліфікації, зміна системи оплати праці, за якою дві третини становитиме посадовий оклад, що визначатиметься посадою, яку займає особа, та продиктованим нею обсягом завдань, і лише одну третину повинна становити премія (а не навпаки, як є сьогодні), що стимулюватиме розвиток та позитивний потяг до кар'єрного зростання службовців.

Контраверсійним положенням пропонуваної редакції змін є автоматичне звільнення службовця за дві негативні оцінки підряд його за періодичним оцінюванням результатів службової діяльності, чим можна легко скористатися проти службовця в разі конфлікту.

Водночас цікавою пропозицією щодо забезпечення висококваліфікованих кадрів нечисленних територіальних громад є оголошення та проведення національних конкурсів на посади високих категорій, із подальшим призначенням переможців конкурсів у різні громади з обов'язком щодо відпрацювання певного строку служби та врахування цього до службової кар'єри [2].

Згідно з державним статистичним спостереженням Державної служби статистики України, станом на 31 грудня 2015 р. кількість посадових осіб місцевого самоврядування в Україні становить 83 465 осіб [3]. Очевидно, що подальше продовження напрямку реформ децентралізації та його остаточна інституціоналізація з передачею значного обсягу масових та часозатратних функцій на місця органам місцевого самоврядування лише призведе до істотного зростання кількості залучених у сферу місцевого самоврядування службовців.

Сьогодні ст. 3 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» визначає три групи посад: 1) виборні посади, на які особи обираються територіальною громадою (сільські, селищні, міські голови та депутати); 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.

Перші дві групи посад є непоказовими в частині реалізації права на службу, оскільки правове регулювання їхнього статусу визначається спеціальними законами, які згадувалися вище, а порядок формування здійснюється через механізми прямої демократії, які враховують політичну кон'юнктуру, а не професійно-освіт-

ній елемент кандидата. Згідно з аналітичною запискою Національного інституту стратегічних досліджень при Президенті України від 2012 р. [4], специфіка цієї групи посадових осіб місцевого самоврядування зумовлена їх виборністю і, відповідно, їх постійною змінюваністю. Тому особливої актуальності набуває проблема забезпечення фаховості цих структур через створення системи підвищення кваліфікації (40% сільських, селищних міських голів та 40–60% депутатів місцевих рад під час чергових виборів обираються вперше та не мають досвіду політичної діяльності).

Що стосується службовців, які займають третю групу посад (а це основна частина службовців виконавчих органів), то для них вимоги щодо вступу, проходження та звільнення зі служби є більш формалізованими, зумовлені професійним, а не політичним характером їхньої діяльності. До речі, саме це є підставою під час розробки проекту нової редакції Закону про службу в органах місцевого самоврядування чітко розмежувати виборні посади від інших, професійних, саме за ознакою домінування політичного характеру їхньої діяльності.

Як згадувалося попередньо, забезпечити освіту та професійний рівень потенційного службовця повинен конкурсний відбір заміщення посад, який ґрунтується на оцінці відповідності кандидата формальним вимогам (у т. ч., сформульованим освітньому рівню та стажу в офіційному Довіднику кваліфікаційних характеристик професій і посад) та відсутності підстав для відмови у допуску до служби (ст. 12 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»). Для цього формалізуються процедури подання документів, проведення перевірок, виконання контрольних завдань тощо, які регулюються Порядком проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 169. Однак Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», на відміну від законодавства про державну службу, передбачає

можливість численних альтернатив зарахування на посади, що активно використовуються як корупційний фактор доступу до служби. Так, із загальної кількості осіб, прийнятих на службу в органах місцевого самоврядування у 2015 р. (14 575 осіб), лише 35% було прийнято за конкурсом, в той час як 56,6% – за іншими процедурами (не враховуючи стажування (4,1%) та зарахування з кадрового резерву (4,3%)). Водночас по Україні під час зарахування на державну службу середній показник інших процедур не перевищує 40,3% [3].

Важливою складовою частиною проходження служби в органах місцевого самоврядування, особливо у сьогоdnішніх умовах динамічних змін підходів до роботи та виконання функцій, є організація навчання та підвищення кваліфікації. На жаль, Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» в цій частині містить бланкетну норму, відсилаючи до інших законодавчих актів, назвати які складно.

Кадровий склад службовців місцевого самоврядування свідчить про формально високий освітній рівень – по Україні кількість службовців місцевого самоврядування, які мали повну вищу освіту, становила 74,5% або 62 169 осіб, а 24,6% або 20 540 осіб мали неповну вищу освіту [3]. Водночас доволі часто така освіта не є профільною та не відповідає ані специфіці органу, де працює особа, ані посаді, яку вона займає, що потребує на рівні Національного інституту стратегічних досліджень при Президенті України рекомендацій щодо закріплення у законодавстві чітких вимог до спеціалізації освіти під час зарахування до служби з урахуванням специфічності сфер діяльності структур місцевого самоврядування [4].

Подальшу функцію навчання та підвищення кваліфікації службовців органів місцевого самоврядування виконують Національна академія державного управління при Президенті України та її регіональні інститути, інші вищі навчальні заклади, які здійснюють підготовку магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування»,



центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, заклади післядипломної освіти під керівництвом Національного агентства України з питань державної служби на підставі Положення про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 07 липня 2010 р. № 564.

Підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування є безперервним процесом і здійснюється за такими видами: навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації; тематичні постійно діючі семінари; спеціалізовані короткострокові навчальні курси; тематичні короткострокові семінари, зокрема тренінги; стажування в органах, на які поширюється дія Законів України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування», а також за кордоном; самостійне навчання (самоосвіта).

Реальний стан рівня професійної підготовки та підвищення кваліфікації демонструють емпіричні дані державного статистичного дослідження, згідно з яким за 2015 р. по Україні кваліфікацію підвищили 7 476 службовців органів місцевого самоврядування, що становить 9,0%, з яких 1 883 особи прослухали професійні програми у сфері публічного управління, 5 248 осіб – відвідали тематичні семінари та 56 осіб пройшли стажування. На державній службі загальний показник службовців, що пройшли підвищення кваліфікації, за цей же період становить 17,6% від кадрового складу [3].

Процитовані норми законодавчих положень у частині організації навчання та підвищення кваліфікації, які офіційно створюють систему безперервної професійної підготовки на практиці, виявляються недієвими через низку причин:

1) Зміст та якість навчання. Державні програми та спосіб їхнього виконання не відповідають сучасним потребам. У них сконцентровано в обмеженому часовому просторі

проходження таких програм набір годин під наявний викладацький склад освітньо-навчальних закладів, а не питання та курси загальної необхідності, що зумовлює незацікавленість та неприкладний характер.

2) Кадровий склад. Вказана проблема має двосторонній характер, оскільки стосується як тих, хто повинен проводити відповідні навчання та їхнього рівня і компетентності, так і мотивації і здатності самих службовців. Зважаючи на те, що освітньо-навчальні заклади спираються на власний штатний склад, доволі часто якість подачі матеріалу, підготовки курсів, проведення занять та тренінгів не відповідає заявленим очікуванням. Останні зміни до антикорупційного законодавства та практика їхнього застосування лише загострює вказану проблему, оскільки існують прецеденти, за якими тренерська діяльність тлумачиться як корупційне правопорушення із притягненням до відповідальності для осіб, які виконують функції держави та місцевого самоврядування. Це виключає можливість участі практиків у проведенні відповідних заходів.

Аналогічно самі службовці у сьогоднішніх умовах не володіють достатніми стимулами для проходження відповідних навчальних програм, оскільки описана система проходження служби не відводить якогось вирішального значення, залежно від результатів професійної компетентності службовця. А в багатьох випадках, всупереч законодавству, керівники за відсутності укомплектованого штату не бачать можливості скерувати службовців для участі у відповідних програмах і, таким чином, перешкоджають, а не сприяють реалізації їхніх професійних прав.

3) Фінансування. Держава фінансує відповідну роботу в очевидно недостатньому обсязі, що зумовлює неможливість проходження навчань та підвищення кваліфікації нормативного обсягу службовців, особливо у сфері місцевого самоврядування.

Проблеми системи забезпечення належного рівня підготовки засвідчує, в т. ч., Концепція реформування системи професійного нав-

чання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, що затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01 грудня 2017 р. № 974-р [5]. Однак вона концентрується на вирішенні проблем запровадження ефективних форм навчання, професійної підготовки та підвищення кваліфікації серед публічних службовців, а тому не менш важливим є питання змістовного наповнення цього процесу.

На підставі проведеного дослідження в рамках виконання міжнародного проекту донорської підтримки процесів децентралізації в Україні Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE), згідно з опитуванням серед службовців територіальних громад Львівської області, сьогодні основні потреби в частині підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування полягають у:

- підвищенні рівня правової обізнаності та юридичної грамотності у сфері основної професійної діяльності та реалізації компетенції;
- підвищенні рівня використання новітніх інформаційних технологій;
- додатковому навчанні та консультуванні з питань антикорупційного правового регулювання;
- знань у сфері фінансів і економічних процесів управління бюджетними коштами;
- здійсненні видатків за рахунок публічних коштів;
- підвищенні рівня знань та навиків спілкування іноземною мовою;
- проектному підході до здійснення управлінської діяльності;
- підвищенні знань щодо реалізації законодавства про доступ до публічної інформації [6].

Важливим мотиватором професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування повинно стати матеріальне та соціально-побутове забезпечення посадових осіб місцевого самоврядування. Однак ані чинне

законодавство, ані сьогодення соціально-економічна ситуація не сприяють цьому. Основним матеріальним стимулом є система преміювання, яка у минулому дозволяла проводити виплату заробітної плати із 200–300% збільшенням. Також траплялися випадки, коли розмір премії посадової особи місцевого самоврядування становив 900 і більше відсотків від розміру посадового окладу [6]. Водночас, непрозорість та необ'єктивність розподілу преміального фонду не створювала визначеності у встановленні винагороди за службу, що за низького рівня гарантованого посадового окладу зумовлює високий рівень змінності (плинності) кадрового складу службовців місцевого самоврядування. Очевидно, що в першу чергу плинність відбувається за рахунок найбільш кваліфікованих та здатних службовців, які характеризуються динамічністю та логічністю мислення й іншими продуктивними рисами, які цікавлять роботодавців із інших секторів економіки. Так, наприклад, у 2015 р. по Україні кількість працівників, які вибули із органів місцевого самоврядування, становила 15 658 осіб або 18,8%, з яких 34,1% через «плинність кадрів» [3].

**Висновки.** Таким чином, статистичні показники засвідчують негативні тенденції зменшення службовців місцевого самоврядування за рахунок досвідчених та потенційно спроможних осіб, що веде до декваліфікації здійснення управління на рівні місцевого самоврядування. В умовах децентралізації як однієї з ключових реформ, відсутність кадрового потенціалу достроково зумовлює занепад починань, а тому першочерговими є питання залучення молоді та фахівців середнього віку шляхом підвищення авторитету та мотивації служби в органах місцевого самоврядування, зростання професійно-освітнього рівня службовців за рахунок побудови ефективної системи професійного навчання та підвищення кваліфікації, згідно зі спеціалізацією та супутніми комунікаціями, необхідними для виконання функцій місцевого самоврядування.

### Анотація

У статті розглядаються основні проблеми нормативного регулювання та фактичного проходження служби в органах місцевого самоврядування. На їх основі автор рекомендує змінити підходи щодо визначення кваліфікаційних вимог при вступ на службу, змінити форму та зміст професійної підготовки і підвищення кваліфікації серед службовців, а також систему матеріального забезпечення.

**Ключові слова:** публічна служба, місцеве самоврядування, децентралізація, посадова особа.

### Аннотация

В статье рассматриваются основные проблемы нормативного регулирования и фактического прохождения службы в органах местного самоуправления. На их основе автор рекомендует изменить подходы к определению квалификационных требований при вступлении на службу, изменить форму и содержание профессиональной подготовки и повышения квалификации среди служащих, а также систему материального обеспечения.

**Ключевые слова:** публичная служба, местное самоуправление, децентрализация, должностное лицо.

### **Nikanorova O.V. Personal provider of decentralization reform: to the problem organization of the service in local self-government organ in Ukraine**

#### Summary

The article deals with the main problems of normative regulation and actual passing of service in local self-government organs. Based on these, the author recommends changing approaches to determining the qualification requirements for entry into service, changing the form and content of vocational training and advanced training among employees, as well as a system of material support.

**Key words:** public service, local self-government, decentralization, official.

#### Список використаних джерел:

1. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07 червня 2001 р. Урядовий кур'єр. 2001. 7 липня. № 116.
2. Висновок щодо проекту Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» підготовлений Департаментом демократичних інститутів та врядування Генерального директорату II Ради Європи – з питань демократії у співпраці з експертом Ради Європи проф. Жераром Марку (Університет Париж 1 Пантеон-Сорбонна, директор GRALE (Дослідницької групи з питань місцевої адміністрації/управління в Європі), Франція) 11 липня 2016 р. URL: [www.slg-coe.org/wp-content/uploads/2016/07/CoE\\_Assessment\\_onservice\\_Ukr.pdf](http://www.slg-coe.org/wp-content/uploads/2016/07/CoE_Assessment_onservice_Ukr.pdf).
3. Кількість державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування на 31 грудня 2015 р.: стат. бюл. / Державна служба статистики України (вих. № 135/0/09.4вн-16 від 20 травня 2016 р.). Київ, 2016. 45 с. URL: [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua).
5. Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України. URL: [www.niss.gov.ua/articles/913](http://www.niss.gov.ua/articles/913).
6. Концепція реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, що затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01 грудня 2017 р. № 974-р. Урядовий кур'єр. 2017. 30 грудня. № 247.
7. Децентралізація приносить кращі результати та ефективність (DOBRE): офіційна Інтернет-сторінка. URL: <http://ucmc.org.ua/uk/decentralization/>.
8. Григор'єв Р.Г. Зарубіжний досвід запобігання службовій корупції. Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки. 2016. № 2. С. 103–109.