

**КОДИФІКАЦІЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ:
ДО ПИТАННЯ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ НОРМ ПРО СЛУЖБУ
В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Постановка проблеми. Положення про службу в органах місцевого самоврядування нині містяться у Законі «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 р., який «регулює правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, визначає загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування» [1]. У контексті аналізу кодифікації муніципального законодавства доцільно проаналізувати питання їхньої кодифікації в законодавчих актах цієї галузі.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Проблеми служби в органах місцевого самоврядування є доволі популярними темами досліджень в українській юридичній літературі. Однак більшість опублікованих наукових результатів є підсумками аналізу інституту служби в органах місцевого самоврядування з адміністративно-правової точки зору. На монографічному рівні у контексті конституційно-правових проблем служби в органах місцевого самоврядування аналізувала лише К.М. Москальчук. Варто зауважити, що у своєму дослідженні вона не торкалась проблем систематизації відповідного законодавства загалом та його кодифікації зокрема. А тому ця стаття є нагальним внеском у вирішення важливого наукового завдання – впорядкування норм цього інституту законодавства України.

Формулювання завдання дослідження. Метою статті є аналіз перспектив кодифікації положень законодавства України про службу в органах місцевого самоврядування загалом та в актах муніципального законодавства зокрема.

Виклад основного матеріалу. Проект Кодексу законів про місцеве самоврядування України містить в Особливій частині, Книзі другій «Організаційно-правові основи місцевого самоврядування» Розділ XI «Особливості статусу міста-героя Севастополя та особливості здійснення місцевого самоврядування в місті Севастополі», який, крім положень, що повністю відповідають назві цього Розділу, містить також і положення про службу в органах місцевого самоврядування. У попередньому підрозділі нашого дослідження вже було висунуто тезу, що стала технічна помилка і відповідний розділ, присвячений цій службі, не було виокремлено. Інститут служби в органах місцевого самоврядування в рамках Розділу XI проекту Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні» представлено такими главами: Глава 69 «Загальні засади організації служби в органах місцевого самоврядування та в їх апараті», Глава 70 «Правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування», Глава 71 «Проходження служби в органах місцевого самоврядування та службова кар'єра», Глава 72 «Припинення служби в органах місцевого самоврядування», Глава 73 «Матеріальне та соціально-побутове забезпечення посадових осіб місцевого самоврядування».

Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 р. складається з 7 розділів: перший містить загальні положення, а останній (Розділ 7) – прикінцеві та перехідні положення, пов'язані зі службою в органах місцевого самоврядування. Крім того, до числа структурних елементів аналізованого Закону входять такі:

– Розділ II «Правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування» (Глава 70 у проекті Кодексу законів про місцеve самоврядування в Україні);

– Розділ III «Проходження служби в органах місцевого самоврядування та службова кар'єра» (Глава 71 у проекті Кодексу законів про місцеve самоврядування в Україні);

– Розділ IV «Припинення служби в органах місцевого самоврядування» (Глава 72 у проекті Кодексу законів про місцеve самоврядування в Україні);

– Розділ V «Матеріальне та соціально-побутове забезпечення посадових осіб місцевого самоврядування» (Глава 73 у проекті Кодексу законів про місцеve самоврядування в Україні);

– Розділ VI «Відповідальність за порушення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування» (у проекті Кодексу законів про місцеve самоврядування в Україні аналогічної глави немає, але варто зазначити, що до цього Розділу входять лише дві статті, які мають відсильний характер, – ст. 23 «Відповідальність за порушення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування» встановлює, що «особи, винні у порушенні законодавства про службу в органах місцевого самоврядування, притягуються до цивільної, адміністративної або кримінальної відповідальності згідно із законом» [1]. Ст. 24 «Відповідальність посадової особи місцевого самоврядування» складається з двох частин:

«Матеріальна шкода, завдана територіальній громаді незаконними рішеннями сільських, селищних, міських голів, голів районних у місті, районних та обласних рад, їх

заступників, керівників управлінь, відділів, інших структурних підрозділів виконавчих органів місцевого самоврядування, діями чи бездіяльністю посадових осіб місцевого самоврядування під час здійснення ними своїх повноважень, відшкодовується за рахунок місцевого бюджету в порядку, встановленому законом.

Сільські, селищні, міські, районні у місті, районні та обласні ради, сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної та обласної ради мають право зворотної вимоги (регресу) до посадової особи місцевого самоврядування, яка заподіяла шкоду територіальній громаді, у розмірах і порядку, визначених законами України та статутами територіальних громад, прийнятими відповідно до законів України» [1].

Враховуючи відсильний характер норм двох вищенаведених статей, цілком зрозуміло, що вони могли і не бути включені до проекту Кодексу законів про місцеve самоврядування в Україні.

Здавалося б, що положення про службу в органах місцевого самоврядування (положення про муніципальну службу) як раз і доцільно кодифікувати в межах Кодексу законів про місцеve самоврядування України (Муніципального кодексу України). Навіть назви цього кодифікаційного акта та інституту законодавства, який кодифікується, є співзвучними. Однак аргументів «проти» такого рішення набагато більше, ніж аргументів на користь його прийняття.

Аргументацію недоцільності кодифікації положень про службу в органах місцевого самоврядування в межах проекту Кодексу законів про місцеve самоврядування в Україні доцільно почати з того, що нині в Україні публічна влада представлена у двох різновидах – це державна влада та місцеve самоврядування. Відповідно, особи, які обрали проходити публічну службу, будуючи службову кар'єру, можуть проходити публічну службу як в органах державної влади, так і в органах місцевого самоврядування.

Логічним виглядає те, що обидва види публічної служби – служба в органах державної влади та служба в органах місцевого самоврядування – мають регламентуватись таким чином, щоб у відповідному нормативно-правовому акті була б:

– перша частина, присвячена публічній службі загалом та особливостям її проходження в Україні;

– друга частина, присвячена особливостям такого виду публічної служби в Україні, як державна служба (служба в органах державної влади);

– третя частина, присвячена особливостям такого виду публічної служби в Україні, як служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба).

Нині в Україні немає такого нормативно-правового акта. Варто рекомендувати розробити та прийняти його. У межах такого нормативно-правового акта доцільно кодифікувати положення:

– Закону «Про державну службу» 2015 р.;

– Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 р.

Слід звернути увагу на той факт, що Закон «Про державну службу» було оновлено у 2015 р., а Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» аналогічних змін та доповнень не зазнав. На сучасному етапі Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» містить низку норм, які є старішими за оновлені положення Закону «Про державну службу» 2015 р.

Закон «Про державну службу» 2015 р. визначає «принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях» [2].

Цей Закон за обсягом є значно більшим за Закон «Про службу в органах місцевого само-

врядування» 2001 р. Такого висновку можна дійти, порівнюючи загальну кількість статей у цих двох законах, а також їхню структуру. До Закону «Про державну службу» 2015 р., крім розділів, які містяться у Законі «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 р., включено ще й такі розділи: Розділ III «Управління державною службою», Розділ IV «Вступ на державну службу», Розділ VII «Робочий час і час відпочинку державного службовця. Відпустки», Розділ VIII «Дисциплінарна та матеріальна відповідальність державних службовців».

Про більш ґрунтовний характер Закону «Про державну службу» 2015 р. у порівнянні з Законом «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 р. свідчить також і те, як визначаються поняття «державна служба» та «служба в органах місцевого самоврядування». Можна було б вважати, що оскільки державна служба та служба в органах місцевого самоврядування є різновидами публічної служби, це, по-перше, мало б відобразитись у дефініціях цих понять, по-друге, що самі дефініції мають бути доволі подібними.

Однак майже 15-річний «розрив» між прийняттям Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» та Закону «Про державну службу» у редакції 2015 р. спростовують цю тезу.

Відповідно до ст. 1 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» «служба в органах місцевого самоврядування – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які обіймають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом» [1].

Відповідно до ст. 1 Закону «Про державну службу» у редакції 2015 р. «державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо:

1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному

рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів;

2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів;

3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг;

4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства;

5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням;

6) управління персоналом державних органів;

7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством» [2].

Ще один приклад. Бракує узгодженості перелікам принципів, із дотриманням яких здійснюється державна служба та служба в органах місцевого самоврядування. Враховуючи, що ці два види служби є різновидами публічної служби, мало б бути значно більше збігів у цих переліках (нижче процитовані відповідні статті з аналізованих законів, курсивом нами виділено ті принципи, які згадуються як у Законі «Про державну службу» у редакції 2015 р., так і у Законі «Про службу в органах місцевого самоврядування»).

Отже, ст. 4 «Принципи державної служби» Закону «Про державну службу» у редакції 2015 р. передбачає, що «державна служба здійснюється з дотриманням таких принципів: 1) *верховенства права* <...>; 2) *законності* <...>; 3) *професіоналізму* <...>; 4) *патріотизму* <...>; 5) *добросовісності* <...>; 6) *ефективності* <...>; 7) *забезпечення рівного доступу до державної служби* <...>; 8) *політичної неупередженості* <...>; 9) *прозорості* <...>; 10) *стабільності*» [2]. Підкреслимо, що в Законі кожен принцип конкретизується одразу після того, як його названо, але

у контексті нашого дослідження не має значення, як саме визначено той чи інший принцип державної служби.

Свою чергою, ст. 4 «Основні принципи служби в органах місцевого самоврядування» Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 р. встановлює, що «служба в органах місцевого самоврядування здійснюється на таких основних принципах: служіння територіальній громаді; поєднання місцевих і державних інтересів; *верховенства права*, демократизму і *законності*; гуманізму і соціальної справедливості; гласності; пріоритету прав та свобод людини і громадянина; рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки; *професіоналізму*, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків; дотримання прав місцевого самоврядування; правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування; захисту інтересів відповідної територіальної громади; фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету; самостійності кадрової політики в територіальній громаді» [1].

Варто підкреслити, що ст. 4 Закону «Про державну службу» у редакції 2015 р. має назву «Принципи державної служби», а ст. 4 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 р. має назву «Основні принципи служби в органах місцевого самоврядування». Водночас ст. 4 Закону «Про державну службу» містить більш лаконічний перелік принципів відповідного різновиду публічної служби, ніж ст. 4 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», в якій йдеться не про усі, а лише про основні принципи.

Також зауважимо, що поки що в українській юридичній літературі не сформульовано пропозицій щодо доцільності кодифікації положень про службу в органах місцевого

самоврядування в межах Кодексу законів про місцеve самоврядування в Україні (Муніципального кодексу України). На монографічному рівні з погляду науки конституційного права та муніципального права питання служби в органах місцевого самоврядування дослідила К.М. Москальчук. Вона успішно захистила дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук на тему «Конституційне право доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування». К.М. Москальчук представила свою роботу на захист у 2013 р., коли вже був наявний проект Кодексу законів про місцеve самоврядування в Україні, однак цей проект зовсім не згадується в її дослідженні, хоча нею сформульовано висновки та пропозиції, спрямовані на подальше удосконалення нормативно-правової регламентації цього суб'єктивного права (К.М. Москальчук обрала метою роботи «комплексне дослідження

поняття, структури та нормативно-правової регламентації права доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування, а також його гарантій» та визначила, що предметом її дослідження виступає «конституційне право доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування» [3, с. 4–5]).

Висновки. Резюмуючи, варто узагальнити, що слід підтримати інституційну кодифікацію положень про службу в органах місцевого самоврядування в рамках такого перспективного кодифікованого акта, як Закон «Про публічну службу в Україні», а не у Кодексі законів про місцеve самоврядування в Україні.

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі вбачаються в аналізі європейського досвіду кодифікації норм муніципального законодавства та оцінці можливостей запозичення його в Україні [4; 5].

Анотація

У статті у контексті дослідження перспектив систематизації муніципального законодавства України обґрунтовується, що варто підтримати інституційну кодифікацію положень про службу в органах місцевого самоврядування в рамках такого перспективного кодифікованого акта, як Закон «Про публічну службу в Україні», а не у Кодексі законів про місцеve самоврядування в Україні.

Ключові слова: муніципальне законодавство, систематизація, систематизація муніципального законодавства, кодифікація муніципального законодавства, служба в органах місцевого самоврядування.

Аннотация

В статье в контексте исследования перспектив систематизации муниципального законодательства Украины обосновывается, что следует поддержать институциональную кодификацию положений о службе в органах местного самоуправления в рамках такого перспективного кодифицированного акта, как Закон «О публичной службе в Украине», а не в рамках Кодекса законов о местном самоуправлении в Украине.

Ключевые слова: муниципальное законодательство, систематизация, систематизация муниципального законодательства, кодификация муниципального законодательства, служба в органах местного самоуправления.

Holovko K.V. Codification of municipal legislation of Ukraine: on the systematization of rules on service in local self-government bodies

Summary

In the context of the study of the prospects for systematization of municipal legislation of Ukraine, it is substantiated that institutional codification of the provisions on service in local self-government bodies should be supported within the framework of such a perspective codified act as the Law “On Public Service in Ukraine” and not in the Code of Laws on Local Self-Government in Ukraine.

Key words: municipal legislation, systematization, systematization of municipal legislation, codification of municipal legislation, local self-government bodies’ service.

Список використаних джерел:

1. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175.
2. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.
3. Москальчук К.М. Конституційне право доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2013. 227 с.
4. Мішина Н.В. Конституційна регламентація місцевого самоврядування в Україні: сучасність та перспективи. *Публічне право*. 2015. № 3. С. 66–71.
5. Мішина Н. «Кодекс зебри» як модельна схема інкорпорації європейських стандартів прав людини. *Актуальні проблеми правознавства* : науковий збірник ЮФ ТНЕУ. Тернопіль : Вектор, 2013. Вип. 3. С. 113–120.