

УДК 352.07

Кирий Сергій Леонідович,к.держ.упр., доц., доцент кафедри державного управління ХарРІ НАДУ,
м. Харків

СЛУЖБА В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ВИД ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

Визначено сутнісні ознаки публічної служби. Схарактеризовано службу в органах місцевого самоврядування як вид публічної служби. Виявлено види публічної служби в органах місцевого самоврядування відповідно до виконуваних управлінських функцій.

Ключові слова: публічна служба, ознаки публічної служби, служба в органах місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. Сучасна українська державність постала перед загрозою зовнішніх і внутрішніх викликів, які проявилися, з одного боку, в окупації частини української території, а з іншого – загрозі, пов'язаній з повільними впровадженням реформ у системі публічної влади чи лише імітацією реформування пострадянської системи державного управління. Ключову роль у розбудові України як правової, демократичної держави, яка прагне посісти чільне місце в європейському співтоваристві як постіндустріальна, добросусідська держава з високими стандартами життя населення, має відігравати система публічної служби, побудована на принципах відкритості, прозорості, пріоритету служіння народу України. Публічна служба виступає тією інституцією, яка б мала забезпечувати непохитне дотримання вибраного курсу реформ, спрямовувати його до ключової мети розвитку українського суспільства – побудову демократичної, соціально орієнтованої держави, в якій пріоритетом є людина – її життя, здоров'я та вільний розвиток особистості.

Зміни існуючого укладу взаємовідносин в державі – це завжди тяжка праця ентузіастів та намагання подолати спротив консервативної частини суспільства, який викликають будь-які зміни, проте просування змін – це складний процес спроб та помилок, що не оминуло українських реформ, особливо в частині перерозподілу повноважень у сфері державного управління та місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [1], як складова публічної служби, особливо в частині відповідальності органів і посадових осіб органів місцевого самоврядування, проходження служби в органах місцевого самоврядування потребує детального наукового аналізу та приведення норм законодавства до вимог, які висуваються до такого виду діяльності, що має забезпечити реалізацію ключової мети української держави – всебічний розвиток людини, громади та суспільства в цілому.

Мета статті – виявити сутнісні ознаки публічної служби та схарактеризувати службу в органах місцевого самоврядування як інституту публічної служби України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Поняття “публічна служба” як об'єкт наукового пізнання широко обговорювалась у фахових публікаціях вітчизняних і зарубіжних дослідників, що дало можливість виділити в межах неї три основних аспекти, які визначають її змістовне наповнення: інституціональний, функціональний та юридично-правовий [2, с. 9], їх співвідношення покладено в основу широкого та звуженого трактування публічної служби.

Звужене розуміння публічної служби своїм “корінням” сягає в пострадянську традицію державного управління та продовжує її в частині сучасного публічного управління. Сучасна українська наукова традиція перевагу надає саме звуженому трактуванню публічної служби як врегульовану виключно Конституцією та законами України професійну публічну діяльність осіб, які займають посади в державних органах і органах місцевого самоврядування щодо реалізації завдань і функцій держави та органів місцевого самоврядування. Звужене трактування базується на інституціональному підході, у якому публічна служба постає з позиції її структурно-організаційного аспекту, де провідна роль належить саме

організаційним структурам та законодавчому врегулюванню їх діяльності, а відповідно публічна служба стосується лише органів державного управління та органів місцевого самоврядування. Таке бачення публічної служби характерне для більшості науковців як сфери публічного управління – М. Карпа, О. Лазор, О. Оболенський, О. Петренко, С. Серьогін та ін., так і для представників правових наук – Б. Авер'янов, Ю. Битяк, Л. Біла-Тіунова, Н. Рунова, В. Тимошук, М. Цуркан, А. Школик, Н. Янюк та ін. Він є домінуючим сьогодні та покладений в основу реалізації публічного управління в Україні.

Виклад основного матеріалу. На відміну від звуженого трактування “публічної служби” широкий її сенс має меншу кількість прихильників, однак є проявом майбутнього стану системи управління в державі, що наразі вже поступово входить у сферу публічних відносин в Україні. В його основу покладено підхід, який базується на функціональних аспектах управління, тобто управлінський процес забезпечується через реалізацію його завдань і функцій незалежно від того, хто безпосередньо їх виконує – чи це органи державного управління та органи місцевого самоврядування, чи громадський сектор та бізнес. У такому сенсі публічна служба являє собою багаторівневу складну систему реалізації функцій публічного управління щодо планування, організовування, мотивування та контролювання розвитку суспільства.

Виокремлення широкого та звуженого трактування публічної служби потребувало розробки низки критеріїв чи ознак, які б дали змогу службу в тих чи інших суспільних інституціях класифікувати як певні її види. Такими ознаками, які найбільш часто зазначають науковці [3, с. 11], що дають можливість широкого її розуміння, є: право обіймати посади у відповідних органах і організаціях незалежно від форми власності і конкретних організаційних структур; службова спрямованість діяльності, що полягає в обслуговуванні суспільних, а не особистих інтересів; професійність службової діяльності, тобто здійснення такої діяльності на постійній основі, що потребує певних знань і професійної наступності [4, с. 375] та є основним джерелом матеріального забезпечення працівника. Для виокремлення публічної служби серед інших видів

служби в державі О. Попова [5, с. 584] визначає наступні необхідні ознаки: форма залучення осіб – адміністративно-правовий акт призначення на посаду, за яким особа набуває статусу публічного службовця; розмежування осіб, які працюють в органах публічної влади та службових осіб цих органів (публічних службовців); орган призначення на посаду в якому особа набуває статус публічного службовця; призначення особи на посаду без обмеження строку повноважень, тобто службова діяльність особою повинна здійснюватися на постійній основі; професійний характер здійснення повноважень за посадою на відплатній основі.

Вузьке трактування публічної служби потребує зазначити додаткові критерії, які б відмежували її від інших інституцій, що реалізують мету та завдання публічного управління. Таким чином ознаками “публічної служби” як інституції реалізації державних функцій та функцій місцевого самоврядування, які визначають її зміст, охоплюють всіх суб’єктів її реалізації необхідно віднести:

- публічна служба є видом суспільно-корисної діяльності та має бути спрямована на задоволення державних та громадських інтересів, в тому числі пріоритет надається інтересам людини;
- наступність в реалізації мети, завдань розвитку суспільства та держави, громади та особистості;
- службова діяльність вирізняється особливою процедурою вступу на публічну службу, що передбачає різноманітні механізми відбору кандидатів на зайняття посад публічної служби;
- діяльність осіб, які реалізують завдання і функції публічної служби носить службовий та професійний характер;
- службова діяльність здійснюється на постійній основі;
- публічна служба вирізняється особливим характером відповідальності та правовим статусом посадових осіб;
- фінансування службової діяльності здійснюється за рахунок коштів державного чи місцевого бюджетів;

– діяльність осіб, покликаних виконання завдань та функцій публічного управління здійснюється на платній основі, що передбачається у відповідних кошторисах чи бюджетах.

Проаналізуємо службу в органах місцевого самоврядування на відповідність вище зазначеним критеріям.

Так, Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 р. № 280 [1] зазначає, що первинним суб’єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста, що визначає громадські інтереси центральною категорією, яку покладено в основу місцевого самоврядування. Громадський інтерес, з одного боку, формується як сукупність інтересів окремих членів територіальної громади, а з іншого – спільність інтересів територіальних громад утворює загальнодержавний суспільний інтерес, що врешті відповідає першій згаданій ознаці публічної служби.

Ознака наступності публічної служби складніше проявляється в місцевому самоврядуванні, якщо зважати на те, що керівні посади та керівні органи місцевого самоврядування носять тимчасовий характер. Однак виборність посад та керівних органів у місцевому самоврядуванні не означає тимчасовості в реалізації мети розвитку громади, а навпаки виступає чинником стабільності вибраного курсу, оскільки в законодавстві не встановлено обмежень щодо строків (періодів) зайняття керівних посад у місцевому самоврядуванні як-то посада старости, сільських, селищних та міських голів, що формує тенденцію до по-життєвого зайняття таких посад, а «зміна» може відбуватись лише у випадку добровільної відмови, смерті чи набрання обвинувального судового рішення. Така тенденція сприяє процвітанню корупційних схем в місцевому самоврядуванні.

Відповідно до ст. 3 Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” від 07.06.2001 р. № 2493 [6] посади в органах місцевого самоврядування поділяються за способом набуття особою статусу службової особи місцевого самоврядування на:

- виборні посади, на які особи вибираються на місцевих виборах;
- виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою;
- посади, на які особи призначаються сільськими, селищними, міськими головами, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою.

Як зазначено у вищезгаданому законі, 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. Таким чином, у цьому Законі визначено, що служба в органах місцевого самоврядування здійснюється на професійній основі, однак професійність служби в органах місцевого самоврядування носить лиш декларативний характер, оскільки для зайняття посад в органах місцевого самоврядування, особливо які стосуються виборних категорій у відповідних виконавчих органах рад, не висувуються вимоги щодо професійної компетентності таких кандидатів. Тому на виборні посади та посади, які вибираються або затверджуються відповідними радами в законодавстві не визначено їх професійно-компетентнісний рівень та навіть не визначається їх освітньо-кваліфікаційний рівень, оскільки б це суперечило Конституції України та ст. 5 Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування”, що стосується права на службу в органах місцевого самоврядування. Законодавець сподівається, що виборець зробить правильний вибір і в органи місцевого самоврядування буде обрано найбільш достойних кандидатів, з відповідним професійно-кваліфікаційним рівнем, але в такому випадку в дію вступає інший не менш важливий чинник – законодавство щодо організації та проведення виборчого процесу, а як показує практика, в Україні під кожен новий виборчий процес створюється нове законодавство про вибори, що відповідно створює можливість піддати сумніву реальну професійність виборних посадових осіб

місцевого самоврядування. Лише посадові особи місцевого самоврядування, які призначаються головами відповідних рад на конкурсних засадах чи інших передбачених законодавством процедур, крім виборів, застосовуються вимоги щодо професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття відповідних посад. Тобто в цілому виникають сумніви щодо професійного характеру публічної служби в органах місцевого самоврядування, особливо коли це стосується посад старости, депутатів та голів відповідних рад місцевого рівня.

Ознаку постійності публічної служби слід розуміти не скільки як безстроковість виконання службових повноважень, а й як тимчасове виконання службових повноважень на період виборчої каденції на постійній основі. За ознакою постійності виконання службових повноважень в місцевому самоврядуванні можна зазначити наступні категорії публічних службовців: службовці, які здійснюють повноваження на постійній безстроковій основі, до яких відносять посадових осіб, призначених в результаті проходження конкурсних процедур, передбачених законодавством і часто є подібними до процедур призначення державних службовців та врегульовуються відповідно до Закону України “Про державну службу” [7]; посадові особи, які вступають на керівні посади місцевого самоврядування в результаті виборчих процедур і діяльність, яких регулюється законами України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про службу в органах місцевого самоврядування”, “Про місцеві вибори” [8]; депутатський корпус, який реалізує власні права та обов’язки на тимчасовій основі. Він включає не тільки власне депутатів як осіб, вибраних громадянами України відповідно до чинного законодавства та можуть займати певні посади в радах та їх комітетах, але й корпус радників, помічників депутатів місцевих рад.

Найбільш важливими ознаками публічної служби є передбачені в законодавстві можливість застосування механізмів відповідальності та правовий статус публічних службовців органів місцевого самоврядування.

Відповідальність в органах місцевого самоврядування реалізується переважно у юридичній чи політичній формі. Закон України “Про місцеве

самоврядування в Україні” у ст. 74 зазначає, що органи та посадові особи місцевого самоврядування відповідальні перед територіальною громадою, державою, юридичними та фізичними особами. Відповідно політична відповідальність службових осіб органів місцевого самоврядування реалізується як відповідальність перед територіальною громадою у формі періодичного інформування населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, виконання місцевого бюджету, інших питань місцевого значення або через застосування механізму відкликання посадових осіб та депутатів місцевих рад [6]. Посадові особи місцевого самоврядування та депутати місцевих рад можуть бути відкликані з посади, що тягне за собою дострокове припинення виконуваних повноважень. Підставами припинення повноважень як застосування механізму відповідальності в законодавстві визначено: порушення службовою особою місцевого самоврядування Конституції, законів України, прав і свобод громадян, що встановлено у судовому порядку, відкликання з посади за народною ініціативою, а також місцева рада складає власні повноваження, якщо сесії ради не проводяться без поважних причин у передбачені законодавством строки, за рішенням місцевого референдуму.

Юридична відповідальність реалізується як відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування у формі цивільної, адміністративної та кримінальної перед державою, фізичними та юридичними особами. Відповідальність органів та посадових осіб перед державою настає при порушенні Конституції та законів України, а також з питань здійснення ними делегованих органами виконавчої влади повноважень. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед фізичними та юридичними особами реалізується у результаті заподіяння ними шкоди і має бути відшкодована з відповідного місцевого бюджету або за рахунок власних коштів посадової особи, яка здійснила правопорушення. Цивільна відповідальність настає в тому випадку, коли посадові особи як публічні службовці виконують службові функції та допускають відповідно цивільно-правові правопорушення.

Цивільний кодекс України [9] передбачає, як один зі способів реалізації відповідальності, відшкодування шкоди завданої неправомірними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Кримінальний кодекс України [10] стосовно злочинів у сфері службової та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг передбачає наступні види злочинів: зловживання владою або службовим становищем, перевищення влади або службових повноважень, службове підроблення, декларування недостовірної інформації, службова недбалість, прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою, незаконне збагачення, підкуп службової особи, пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі, зловживання впливом, провокація підкупу, відповідальність за які передбачається від накладання штрафу до позбавлення волі, з заборотою займати певні посади. Кримінальна відповідальність службових осіб місцевого самоврядування також встановлена щодо діянь передбачених Законом України “Про запобігання корупції” від 14.10.2014 р. № 1700.

Місцевому самоврядуванню притаманний особливий вид відповідальності – колективна відповідальність, що настає як результат прийняття рішень на сесіях місцевих рад. Колективна відповідальність реалізується у формі моральної відповідальності кожного депутата місцевої ради перед виборцем чи як індивідуальна відповідальність депутата місцевої ради, що може бути реалізована як політична – у формі відкликання депутата місцевої ради чи юридична – як кримінальна відповідальність.

Правовий статус публічних службовців місцевого самоврядування виступає як загальна організаційно-правова форма їх діяльності та реалізації свого посадового статусу [12], а також наявність у громадянина особливих прав, обов'язків, обмежень, пільг, можливостей застосування до нього додаткових заходів відповідальності. Правовий статус службових осіб органів місцевого самоврядування різниться, оскільки їх повноваження мають різну природу, що проявляється у різному характері управлінських функцій і реалізується як різні

категорії посад публічної служби місцевого самоврядування:

– посадові особи місцевого самоврядування, які за характером своєї діяльності здійснюють загальні керівні функції щодо органу місцевого самоврядування як цілісного елементу системи публічного управління в державі, є керівниками органів місцевого самоврядування від голів обласних, Київської та Севастопольської міських рад до сільських голів;

– службові особи місцевого самоврядування – це публічні службовці місцевого самоврядування, які за характером виконуваних функцій здійснюють керівництво у певних секторах суспільних відносин на відповідній території чи є керівниками та спеціалістами структурних підрозділів органів місцевого самоврядування, які не наділені правом самостійного прийняття рішення;

– депутати місцевих рад.

Правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування, як зазначено в ст. 7 Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” [6], визначається Конституцією України [13], законами України “Про місцеве самоврядування в Україні” [1], “Про статус депутатів місцевих рад” [11], “Про місцеві вибори” [8] та іншими законодавчими актами України.

Дві останні ознаки публічної служби – фінансування діяльності за рахунок коштів державного та місцевого бюджету та виконання функцій публічного управління на платній основі, тісно пов’язані між собою, оскільки стосуються фінансових аспектів місцевого самоврядування.

Як зазначено в ст. 142 Конституції України, деталізовано в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” та Бюджетному кодексі України [15], матеріальну та фінансову основу місцевого самоврядування складає рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад, а також об’єкти їх спільної власності, які перебувають в управлінні районних і обласних рад. Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Посадові та службові особи місцевого самоврядування за виконання власних повноважень

отримують заробітну плату за рахунок коштів місцевого бюджету на відміну від депутатів місцевих рад, за якими на період виконання власних депутатських повноважень, зберігається заробітна плата за основним місцем роботи, проте їм для реалізації власних депутатських повноважень передбачаються кошти в місцевому бюджеті та на забезпечення діяльності помічників та консультантів депутата місцевої ради.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Отже, служба в органах місцевого самоврядування за характером виконуваних управлінських функцій, що було встановлено в ході характеристики ознак служби в органах місцевого самоврядування як виду публічної служби, може бути поділена на посадову, службову та депутатську діяльність. Беззаперечно посадова та службова діяльність в органах місцевого самоврядування може бути віднесена до публічної служби навіть в її звуженій інтерпретації, що стосується віднесення депутатської діяльності та діяльності помічників та консультантів депутатів місцевих рад як виду публічної служби, виникають певні застереження, які нівелюються в розширеному тлумаченні публічної служби, а відповідно подальші дослідження мають бути спрямовані на обґрунтування необхідності переходу до розгляду публічної служби в широкому її сенсі.

Список використаних джерел:

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws> (дата звернення: 10.09.2018).
2. Цуркан М. І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : монографія. Харків : Право, 2010. 216 с.
3. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. Київ : Конус-Ю, 2007. 735 с.
4. Енциклопедія державного управління : у 8 т. Т. 6: Державна служба / наук. ред. колегія : С. М. Серьогін, В. М. Сороко та ін. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. 524 с.
5. Попова О. В. Поняття та ознаки публічної служби в Україні. *Форум права*. 2011. № 4. С. 583–587.
6. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws> (дата звернення: 10.09.2018).
7. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws> (дата звернення: 10.09.2018).
8. Про місцеві вибори : Закон України від 14.07.2015 р. № 595. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws> (дата звернення: 10.09.2018).
9. Цивільний кодекс України : станом на 02.10.2018 р. URL:

<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 10.09.2018).

10. Кримінальний кодекс України : станом на 18.10.2018 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення: 10.09.2018).

11. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11.07.2002 р. № 93. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws> (дата звернення: 10.09.2018).

12. Сергієнко О. В. Правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2009. Вип. 18. С. 177–185.

13. Конституція України : станом на 15.03.2016 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws> (дата звернення: 10.09.2018).

14. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 10.09.2018).

15. Бюджетний кодекс України : станом на 07.12.2017 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 10.09.2018).

Kyriy S. L. Service in local government bodies as variety of public service.

The essential features of public service have been determined. The service in local government bodies is described as a variety of public service. The types of the public service in local government bodies are identified in accordance with the management functions performed.

Key words: public service, public service criteria, service in local government bodies.

Надійшла до редколегії 29.10.2018 р.

