

УДК: 342.72/73

С.Т. Гончарук,
кандидат юридичних наук,
професор

ПРОФЕСІЙНА СЛУЖБА В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОУПРАВЛІННЯ (ПОРІВНЯЛЬНИЙ АСПЕКТ)

У статті в порівняльному аспекті розкриваються питання змісту, ознак та особливостей професійної служби в органах місцевого публічного управління, зокрема державної служби і служби в органах місцевого самоврядування, аналізуються окремі проблеми її удосконалення.

Ключові слова: професійна служба; державна служба; виконавча влада; місцеве самоврядування.

Загальновизнано, що рівень демократичності будь-якого суспільства характеризується насамперед рівнем розвитку у ньому місцевої демократії. Чим він вище на місцевому рівні, тим вище загальний рівень демократії в державі та суспільстві в цілому.

За останні роки Україна досягла певних успіхів на цьому поприщі. Ці досягнення знайшли своє закріплення на законодавчому рівні. Насамперед, щодо цього, слід назвати положення Конституції України (1996 р.) та окремі закони, що стосуються нормативного закріплення права територіальних громад на місцеве самоврядування. Зокрема, це закони України: «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р.[1] «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р.[1], «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 р. [2] та ін.

Місцеве управління можна характеризувати щодо різних критеріїв. Зокрема, щодо територіальних чинників воно охоплює діяльність органів управління від обласного рівня до села, селища, міста. Стосовно змістовних показників таке управління охоплює, насамперед, управлінську діяльність місцевих державних структур та органів місцевого самоврядування. Тобто, це державне та самоврядне управління, консолідоване вираження яке дістало назву публічного управління. В числі місцевих державних структур, слід назвати обласні та районні державні адміністрації, міські державні адміністрації міста Києва та міста Севастополя, а також територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади вертикального, централізованого підпорядкування. До місцевих самоврядних структур слід віднести органи місцевого само-

врядування (місцеві ради) та органи самоорганізації населення, у т.ч. будинкові та вуличні комітети, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ), самоврядні кооперативні та житлово-комунальні господарства, а також інші громадські формування.

Публічна професійна служба в системі названих суб'єктів місцевого управління здійснюється здебільшого у державних структурах та органах місцевого самоврядування.

У державних структурах місцевого рівня здійснюється державна професійна служба, яка регламентується положеннями закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993р.[3] Відповідно до ст.1 цього закону державна служба визначається як професійна діяльність осіб, що займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. На місцевому рівні поряд з державними органами здійснюється також професійна управлінська діяльність посадовими особами і державних підприємств, установ та інших державних організацій, яку, не можна відносити до розряду державної служби.

У системі самоврядних управлінських структур місцевого рівня професійна служба здійснюється, насамперед, в органах місцевого самоврядування відповідно до згаданого вище закону «Про службу в органах місцевого самоврядування». Згідно з цим законом служба в органах місцевого самоврядування визначається як професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого пра-

ва, на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом.

Очевидно, що майже всі головні ознаки служби в органах місцевого самоврядування визначаються на основі аналогічних базових показників державної служби. Це стосується визначення цих видів служби як професійної діяльності певної категорії осіб. Така діяльність повинна бути основною, здійснюватись на постійній основі з обов'язковим зайняттям певних посад в державних органах та їх апараті (для державних службовців) або в органах місцевого самоврядування (для службовців сфери місцевого самоврядування). Для державних службовців вона пов'язана з виконанням завдань і функцій держави, а для службовців місцевого самоврядування – з реалізацією територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування. І заключний критерій – це одержання заробітної плати за рахунок державних коштів (для державних службовців) або за рахунок місцевого бюджету (для службовців місцевого самоврядування). Стосовно класифікації посад для службовців органів місцевого самоврядування, як і для державних службовців, встановлено сім категорій та п'ятнадцять рангів. При прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування вперше, як і при вступі на державну службу, передбачено обов'язкове прийняття особою присяги тощо.

Як і для державної служби, для служби в органах місцевого самоврядування основними способами зайняття посад є вибори або призначення. Водночас, порівняно з державною службою виборні посади в органах місцевого самоврядування превалюють над посадами, на які особи призначаються. У ст.3 закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» зазначається, що посадами в органах місцевого самоврядування є виборні посади, на які особи обираються територіальною громадою; виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою; посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою або головою районної чи обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України. Проте поняття виборності і професіоналізму не завжди узгоджуються. Якщо професіоналізм (професійну діяльність) розглядати як професію, як певний вид постійної трудової діяльності людини,

то якраз виборність не завжди гарантує таку можливу постійність.

Певною своєрідністю відрізняється поняття посадових осіб щодо державних службовців та службовців місцевого самоврядування. Посадовими особами на державній службі визнаються керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законом покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій. Посадовими особами місцевого самоврядування є особи, 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. Важливим показником в останньому визначенні є здійснення особою на постійній основі організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій в органі місцевого самоврядування та отримання заробітної плати за рахунок місцевого бюджету.

Певні зауваження викликає положення ст. 5 закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», відповідно до якої право на службу в органах місцевого самоврядування мають громадяни України незалежно від терміну проживання на відповідній території. Як свідчить практика, це нерідко призводить до певних зловживань.

Чинним законодавством встановлені майже аналогічні обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу та на службу в органи місцевого самоврядування. Такими службовцями можуть бути лише громадяни України. Не можуть прийматись на публічну службу особи, визнані судом недієздатними; які мають судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята в установленому законом порядку; які у разі прийняття на службу будуть безпосередньо підпорядковані або підлеглі особам, що є близькими родичами або своїми. Не можуть бути прийнятими на службу в органи місцевого самоврядування і особи, які відповідно до закону позбавлені права займати посади в органах державної влади та їх апараті або в органах місцевого самоврядування протягом встановленого терміну.

Практично аналогічними є також відповідні обмеження, пов'язані з проходженням публічної служби обох видів. Зокрема, це обов'язкове де-

кларування доходів, заборона брати участь у страйках, бути їх організаторами та вчиняти інші дії, що перешкоджають виконанню органами державної влади чи органами місцевого самоврядування передбачених законом повноважень, заборона займатися підприємницькою діяльністю, працювати за сумісництвом, проявляти бюрократизм та місництво, займатися корупційними діями тощо.

Слід зазначити, що в системі публічної служби місцевого управління здійснюється також і патронатна служба, яка має свої функціональні особливості.

Варто зауважити, що в окремих випадках державну службу і службу в органах місцевого самоврядування доцільно прирівнювати й у разі необхідності рівноцінно взаємно зараховувати до загального стажу публічної служби в цілому. Така необхідність може виникати в майбутньому, наприклад, при запровадженні місцевої міліції чи інших муніципальних правоохоронних формувань.

Назрів час на законодавчому рівні розглянути питання про доцільність перебування державних службовців у тих чи інших політичних партіях.

Як і в сфері державної служби консультативне та методичне забезпечення служби в органах місцевого самоврядування здійснюється центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом – сьогодні це Головне управління державної служби України (Головдержслужба).

Безперечно, публічна служба місцевого управління безпосередньо пов'язана з розвитком і функціонуванням місцевої публічної адміністрації. Їй органічно притаманні ті ж проблеми і недоліки, що властиві сьогодні місцевому публічному управлінню в цілому. А йому, на жаль, на даному етапі бракує ще довершеності і досконалості.

Серед причин неефективності місцевого управління сьогодні, зокрема, можна назвати:

- відсутність чіткого, зваженого розмежування владних повноважень між органами та посадовими особами місцевої держадміністрації та органами місцевого самоврядування, а нерідко і дублювання таких повноважень;

- економічна неспроможність органів місцевого самоврядування реалізувати надані і делеговані їм повноваження;

- відсутність цілісної системи державного територіального управління;

- погіршення якісного складу місцевих рад внаслідок запровадження певного часу місцевих виборів на основі пропорційної системи за закритими списками;

- криза кадрової політики, системи підбору та підготовки кадрів;

- неналежний рівень науково-методичного і інформаційного забезпечення місцевого управління;

- недостатньо раціональна територіальна організація та взаємодія державних і самоврядних структур місцевого рівня;

- недосконалість механізму взаємного контролю між місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування та контролю з боку населення за місцевою владою в цілому та ін [4].

З усуненням вищеназаних причин та інших соціально-правових бар'єрів, з удосконаленням чинного законодавства, здійсненням глибоких реформ місцевого самоврядування буде розвиватись і удосконалюватись публічна служба місцевого управління.

Література

1. Конституція України, 1996 р.
2. «Про місцеве самоврядування в Україні»: Закон України від 21 травня 1997 р // Відомості Верховної Ради України. – 1997. - №24.
3. «Про службу в органах місцевого самоврядування»: Закон України від 7 червня 2001р. //Відомості Верховної Ради України. – 2001. - №33.
4. «Про органи самоорганізації населення»: Закон України від 11 липня 2001 р. //Відомості Верховної Ради України. – 2001. - №48.
5. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні. //К.: Атіка. – 2007. – С.11.

С.Т. Гончарук

Профессиональная служба в органах местного самоуправления (сравнительный аспект).

В статье в сравнительном аспекте, раскрываются вопросы содержания, признаков особенностей профессиональной службы в органах местного управления. в частности государственной службы и

службы в органах местного самоуправления, анализируются отдельные проблемы ее усовершенствования.

S.T. Goncharuk

Professional service in the organs of local government

In the article the comparative aspects of the questions of notion, meaning and the peculiarities of professional service in the organs of local government, especially of state service and service in the organs of local government are analyzed and some problems of its improvement are given.