

Корнева О. В.,

кандидат наук з державного управління, доцент кафедри теорії держави і права,  
конституційного права та державного управління  
Дніпровського національного університету імені Олеся ГончараІНСТИТУЦІЙНІ ІННОВАЦІЇ В ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ  
В УКРАЇНІ В УМОВАХ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇINSTITUTIONAL INNOVATIONS IN THE ORGANIZATION OF LOCAL GOVERNMENT  
OF UKRAINE IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION REFORM

У статті досліджуються новітні досягнення у здійсненні реформи децентралізації в Україні та її складника – реформи місцевого самоврядування. Розглядаються новації, запропоновані прийнятим у лютому 2017 р. Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

**Ключові слова:** децентралізація, місцеве самоврядування, реформа, служба в органах місцевого самоврядування.

В статье исследуются новейшие достижения в осуществлении реформы децентрализации в Украине и ее составляющей – реформы местного самоуправления. Рассматриваются новации, предложенные принятым в феврале 2017 г. Законом Украины «О службе в органах местного самоуправления».

**Ключевые слова:** децентрализация, местное самоуправление, реформа, служба в органах местного самоуправления.

The article gives analysis of the latest achievements in the implementation of the decentralization reform in Ukraine and its component – the reform of local government. The author considers are innovations which proposing by the Law of Ukraine “About Service in Local Government Bodies” from February 2017.

**Key words:** decentralization, local government, reform, service in local government bodies.

Започатковані після Революції гідності реформи передбачають докорінне змінення державного та місцевого управління. Розпочата реформа місцевого самоврядування є назрілою та необхідною відповіддю на суспільний запит щодо руйнування радянської системи управління. Імплементация реформ, пов'язаних із розвитком засад самоврядності в українському суспільстві, несе глибокі зміни у системі державного управління та залучення громад до творення політики розвитку на місцевому та центральному рівнях. З огляду на це реформи місцевого самоврядування потребують дотримання чіткої послідовності та етапності у впровадженні інституційних новацій.

**Метою статті** є визначення основних інноваційних інструментів реформування місцевого самоврядування в Україні.

Зобов'язання щодо проведення реформ місцевого управління містяться у стрижневих програмних документах Президента, Уряду та Парламенту – у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1.04.2014 р. [1]; Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [2]; Плані дій уряду «Відновлення України» від 3.09.2014 р. [3]; Коаліційній угоді [4]; Програмі діяльності Кабінету Міністрів України від 11.12.2014 [5]; Законі «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 9.02.2017 р. [6].

Важливим та основоположним документом у цьому сенсі є Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1.04.2014 р. [1]. Її метою є визначення напрямів, механізмів і термінів формування ефективного місцевого самоврядування та територіаль-

ної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

У зв'язку з цим відзначимо, що Верховна Рада України прийняла 9 лютого 2017 р. у другому читанні один із вкрай необхідних законів не лише у процесі проведення реформ та децентралізації, а й для вироблення принципово нового підходу до організації управління в органах місцевого самоврядування. Це – Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» [5]. Його розроблено з метою встановлення нових правових та організаційних засад служби в органах місцевого самоврядування як професійної та політично неупередженої діяльності на благо держави і громади, а також для гарантування реалізації громадянами України права рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування [6].

Відзначимо основні зміни організаційно-правових умов роботи службовців місцевого самоврядування. По-перше, у порівнянні із Законом «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 р., який не містив визначення термінів, прийнятий закон містить перелік основних термінів та їхнє визначення. Серед нових термінів – «безпосередній керівник», «професійна компетентність», «функції з обслуговування» [7]. Це має позитивно вплинути на подальшу практику застосування Закону у сфері служби в органах місцевого самоврядування, оскільки є запорукою вірного розуміння та застосування норм Закону, усунення колізій.

Також у Законі доповнено принципи служби в органах місцевого самоврядування, які закладають фундамент належного функціонування системи. Служба в органах місцевого самоврядування з 2017 р. доповнена таким принципом, як патріотизм, який визначається як «відданість та вірне служіння Українському народові» [6]. До нових принципів, які прописані окремо, також треба віднести:

– ефективність – це раціональне і результативне використання ресурсів для здійснення функцій і повноважень місцевого самоврядування. Одним із засобів реалізації цього принципу є щорічне оцінювання результатів діяльності службовців місцевого самоврядування. За бездоганну та ефективну службу в органах місцевого самоврядування, за особливі заслуги до службовців місцевого самоврядування можуть застосовуватися різні заохочення, передбачені у Законі;

– стабільність – це призначення службовців місцевого самоврядування безстроково, крім ситуацій, визначених законом, незалежність персонального складу службовців місцевого самоврядування від зміни керівників органів місцевого самоврядування;

– політична неупередженість – недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення службовця місцевого самоврядування, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків. Цей принцип деталізований у тексті Закону. Наприклад, службовець місцевого самоврядування не має права бути членом політичної партії, якщо він займає посаду I категорії (керуючий справами виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради; керуючий справами виконавчого апарату районної, обласної ради; керуючий справами секретаріату (апарату) Київської, Севастопольської міської ради; керівники відділів, управлінь та інших виконавчих органів сільської, селищної, міської, районної у місті ради та їхні заступники) [6].

У зв'язку з цим зауважимо, що запровадження нових принципів зумовлено процесами реформування місцевого самоврядування та новими завданнями, які постають перед органами місцевого самоврядування та Україною загалом. Дотримання принципів служби в органах місцевого самоврядування значною мірою буде залежати від прийняття необхідних підзаконних нормативно-правових актів, що спрямовані на реалізацію цього Закону.

Новацією Закону є те, що змінені категорії посад. Новим Законом визначено 3 категорії посад службовців місцевого самоврядування. Раніше таких категорій було 7, до яких входили виборні посадові особи органів місцевого самоврядування. Відповідно до змін на виборних посадових осіб не поширюються положення щодо поділу посад на категорії та присвоєння рангів службовців місцевого самоврядування [7].

Також у Законі визначено статус керівника служби в органах місцевого самоврядування, перелічені його повноваження та завдання. Зокрема, щодо організації конкурсів на зайняття вакантних

посад, планування роботи, призначення та звільнення із посад службовців, присвоєння рангів, забезпечення організації підготовки та підвищення рівня професійної компетенції, забезпечення проведення оцінювання результатів службовчої діяльності, забезпечення здійснення контролю за дотриманням службовчої дисципліни, розгляду скарг на дії або бездіяльність службовців та ін.

Також в органі місцевого самоврядування може утворюватися структурний підрозділ або вводиться посада спеціаліста з питань персоналу.

Новим Законом визначені основні критерії для вступу на службу. Наприклад, кандидат на зайняття вакантної посади службовця місцевого самоврядування I категорії у виконавчих органах міської (міста обласного, республіканського, АРК значення), районної у місті ради та виконавчому апараті районної, обласної ради, секретаріаті (апараті) Київської, Севастопольської міської ради має відповідати таким вимогам, як вища освіта ступеня магістра; загальний досвід роботи, для якої необхідна вища освіта, не менше п'яти років, у тому числі стаж служби в органах місцевого самоврядування на посадах I чи II категорій, державної служби на посадах категорій «А» чи «Б» або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності – не менше як три роки. А загальною вимогою до кандидата на зайняття вакантної посади службовця місцевого самоврядування III категорії є лише наявність у нього вищої освіти ступеня молодшого бакалавра.

Відповідно до Закону також запроваджено оцінювання результатів службовчої діяльності. Це здійснюватиметься з метою визначення якості виконання поставлених завдань, а також прийняття рішення щодо планування проходження служби, виявлення потреби у навчанні, преміювання службовців місцевого самоврядування.

Важливим є введення критеріїв для диференціації оплати праці. З метою розмежування умов встановлення посадових окладів службовців місцевого самоврядування органи місцевого самоврядування поділяються на 5 груп за оплатою праці – відповідно до нового Закону це залежить від рівня органу місцевого самоврядування, статусу населеного пункту, кількості жителів [7].

У прийнятому законопроекті окремим розділом визначено також правове регулювання служби в органах місцевого самоврядування виборних посадових осіб місцевого самоврядування; особливості здійснення повноважень з питань служби в органах місцевого самоврядування виборних посадових осіб; захист права на службу в органах місцевого самоврядування; зміст Присяги та порядок її складення; виконання посадових обов'язків відсутньої виборної посадової особи місцевого самоврядування; особливості підвищення рівня професійної компетентності службовця; умови оплати праці виборних посадових осіб місцевого самоврядування [6].

Дуже вагомим кроком уперед є підвищення ролі громадськості. У новому Законі містяться норми,

які передбачають можливість участі громадськості, експертного, наукового середовища у роботі та процесах організаційного розвитку органів місцевого самоврядування:

- підвищення рівня професійної компетентності службовців місцевого самоврядування може проводитися шляхом участі у професійних програмах, спеціальних курсах, тематичних семінарах, тренінгах, заходах з обміну досвідом в Україні та за кордоном тощо, які проводяться громадськими об'єднаннями, закордонними та міжнародними організаціями за рахунок коштів таких суб'єктів та коштів міжнародної технічної допомоги;

- до складу комісії, яка проводить конкурс на зайняття вакантної посади службовця місцевого самоврядування (конкурсної комісії) можуть входити науковці, фахівці, експерти, представники громадських об'єднань, які мають досвід роботи у відповідній сфері, а також представник виборного органу первинної профспілкової організації (за наявності);

- до складу дисциплінарної комісії можуть входити науковці, фахівці, експерти, представники громадських об'єднань, які мають досвід служби в органах місцевого самоврядування, державної служби або за юридичним фахом; кількість представників громадських об'єднань у складі дисциплінарної комісії не може становити більше двох осіб [6].

Окрім цього, новим Законом визначено, що службовець місцевого самоврядування має право на участь у діяльності професійних спілок, інших громадських об'єднань, (крім ситуацій, визначених законом).

Вище зазначені новації щодо організації місцевого самоврядування в Україні в умовах сучасних реформ дають змогу дійти таких висновків:

1. Новий Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» має здійснити поштовх до зростання рівня якості діяльності органів місцевого самоврядування, що є надзвичайно актуальним у процесі децентралізації влади.

2. Новим Законом передбачається створення правових передумов для:

- підвищення престижності служби в органах місцевого самоврядування;

- врегулювання статусу службовця органу місцевого самоврядування;

- рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування винятково на основі заслуг;

- прозорого прийняття на службу до органів місцевого самоврядування;

- стимулювання кар'єрного зростання;

- деполітизації;

- нової моделі оплати праці, що мінімізує суб'єктивізм керівника;

- впровадження ефективного механізму запобігання корупції;

- підвищення рівня соціального та матеріального захисту службовців.

3. Ключовими завданнями щодо імплементації нового закону у 2017 р. мають бути організаційно-правова деталізація умов діяльності служби в органах місцевого самоврядування шляхом розробки та затвердження необхідних положень, порядків, регламентів діяльності, посадових інструкцій, формування служб (спеціалістів) із питань персоналу, проведення навчань, обмін досвідом, а також виявлення можливих прогалин, недоліків на нормативному та практичному рівнях з метою їх усунення.

4. До основних труднощів на шляху впровадження у дію нового Закону треба віднести переважання роботи органів місцевого самоврядування, наявність кадрів необхідної кваліфікації, необхідність розробки та приведення у відповідність до Закону підзаконних актів, оплату праці, дотримання принципу політичного нейтралітету та ін.

5. Новий Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» створює лише фундамент для формування в Україні ефективної та престижної служби в органах місцевого самоврядування. Подальші кроки у цій сфері залежать від державної політики, розроблення та прийняття необхідних підзаконних нормативних актів центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, організації обласними, районними радами, головами територіальних громад, депутатами, керівниками структурних підрозділів роботи із запровадження змін, аналітичної, експертної, громадської підтримки на державному та місцевому рівнях.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1.04.2014 р. // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show>
2. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» // [www.president.gov.ua/documents/18688.html](http://www.president.gov.ua/documents/18688.html)
3. План дій уряду «Відновлення України» від 3.09.2014 р. // [www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=247573184](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=247573184)
4. Коаліційна угода // [http://samopomich.ua/wp-content/uploads/2014/11/Koalicyjna\\_uhoda\\_parafovana\\_20.11.pdf](http://samopomich.ua/wp-content/uploads/2014/11/Koalicyjna_uhoda_parafovana_20.11.pdf)
5. Програма діяльності Кабінету Міністрів України від 11.12.2014 р. // [www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=247809587](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=247809587)
6. Про службу в органах місцевого самоврядування. Закон України від 9.02.2017 р. // [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=54569](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54569)
7. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (нова редакція) // [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=54569](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54569)