

РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ

Бородін Є.І.

ДЕРЖАВНІ СЛУЖБОВЦІ ЯК РЕСУРС КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Децентралізаційні реформи в Україні ставлять на порядок денний питання створення виконавчих органів в обласних та районних радах та ліквідацію місцевих державних адміністрацій. Зазначений процес передбачає, з одного боку, рекрутинг нових працівників виконавчих органів місцевого самоврядування зі статусом службовців місцевого самоврядування, а, з іншого, – вивільнення державних службовців. Обидва процеси є тісно пов'язаними та потребують узгодження між собою.

Нинішні працівники обласних та районних державних адміністрацій набули досвід участі у формуванні та реалізації державної політики в статусі державних службовців. Їх діяльність можна умовно назвати такою, що у багатьох аспектах співпадає за змістом з відповідною діяльністю посадових осіб місцевого самоврядування сільських, селищних та міських рад. У першу чергу це стосується розроблення проектів та виконання обласних та районних програм, здійснення відповідних заходів. У цьому плані працівники місцевих державних адміністрацій вигідно відрізняються від працівників виконавчих апаратів районних та обласних рад, чії функції, в першу чергу, спрямовані на «організаційне, правове, інформаційне, аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності ради, її органів, депутатів» [2]. Проте, зазначені посадовці органів місцевого самоврядування вже знаходяться в офіційних трудових відносинах з відповідними радами, що в комплексі з неформальними зв'язками може суттєво вплинути на вибір між представниками двох структур.

У новітній історії публічного управління в Україні вже мав місце прецедент, коли працівники місцевих державних адміністрацій позбулися своїх робочих місць внаслідок передачі відповідних функцій органам місцевого самоврядування регіонального та субрегіонального рівнів. Створені у 1992 році місцеві державні адміністрації через два роки були ліквідовані відповідно до Закону України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» від 3 лютого 1994 року. Тоді повернулися до моделі, яка передбачала створення виконавчих комітетів обласних та районних рад, а Закон України «Про представлення Президента України» від 5 березня 1992 року, що слугував правовою підставою для діяльності місцевих державних адміністрацій, втратив чинність. Саме тоді відбулося «велике переміщення» кадрів з управлінь та відділів обласних та районних адміністрацій до управлінь та відділів обласних та районних рад. Але невдовзі відбувся зворотній процес, викликаний ухваленням Конституції України, якою було затверджено публічно-управлінську модель з місцевими державними адміністраціями та обласними й районними радами без виконавчих органів (а лише з виконавчими

апаратами). Принагідно зазначимо, що у той час на усіх публічних службовців розповсюджувалася дія Закону України «Про державну службу» без врахування відмінностей між державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування.

Питання про перехід державних службовців в органи місцевого самоврядування набуло свого практичного значення тоді, коли в процесі децентралізаційних реформ органи місцевого самоврядування стали отримувати нові повноваження (у сфері архітектурно-будівельного контролю та містобудівної політики, реєстрації нерухомості, бізнесу та місця проживання, у сфері контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення). Підготовлені фахівці з зазначених питань до того часу працювали на посадах державної служби в територіальних органах центральних органів виконавчої влади, що створювало умови для їх використання як персоналу органів місцевого самоврядування.

Ще однією підставою для актуалізації питання про перехід державних службовців на посади в органи місцевого самоврядування став процес створення об'єднаних територіальних громад, зокрема тих, адміністративним центром яких ставали міста та селища, що мають статус районного центра. В такому випадку створення значної кількості нових робочих місць в самоврядному сегменті сектору публічної влади мала б враховувати те, що кваліфіковані фахівці районних державних адміністрацій та інших органів виконавчої влади, можуть бути прийняті на роботу до виконавчих органів міських й селищних рад з огляду на заплановану трансформацію районних державних адміністрацій в префектури.

Вже на перших етапах об'єднання громад передбачалося, що в сільських селищних, міських радах об'єднаних територіальних громад буде створюватися велика кількість нових структурних підрозділів: фінансове управління, відділ освіти, молоді та спорту, управління праці та соціального захисту населення, відділ охорони здоров'я, відділ культури і туризму, відділ житлово-комунального господарства, транспорту та благоустрою, відділ містобудування та архітектури, відділ комунальної власності та земельних відносин.

Децентралізаційний вектор кадрового переміщення всередині публічного сектору знайшов своє відображення в Законі України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року. До статті 22 «Конкурс на зайняття вакантної посади державної служби» було включено шостий пункт наступного змісту: «Під час передачі або делегування повноважень і функцій від державного органу до органу місцевого самоврядування переведення державного службовця на посаду служби в органах місцевого самоврядування здійснюється без обов'язкового проведення конкурсу в разі відповідності його професійної компетентності кваліфікаційним вимогам до відповідної посади та за умови вступу на службу вперше за результатами конкурсу» [1].

У тексті прийнятого парламенту 9 лютого 2017 року та підписаного Головою Верховної Ради України 6 березня 2017 року законопроекту «Про службу в органах місцевого самоврядування» (законопроект 2489) зазначену норму було також викладено у наступній редакції: «У разі надання законом органу місцевого самоврядування повноважень органу виконавчої влади державного службовця може бути призначено шляхом переведення на посаду службовця місцевого самоврядування без проведення конкурсу за умови його відповідності вимогам до

професійної компетентності кандидата на зайняття такої посади» (п.6, ст. 19 «Конкурс на зайняття вакантної посади службовця місцевого самоврядування») [3].

Актуалізація питання про прийом на роботу в органи місцевого самоврядування державних службовців знайшла свій прояв в діяльності Національного агентства України з питань державної служби. Так, 23 жовтня 2018 року цей орган влади надіслав лист «Щодо присвоєння рангу посадовим особам місцевого самоврядування», в якому роз'яснив ситуацію з узгодженням «табелів про ранги» державної служби та місцевого самоврядування: «...особі, яка призначається на посаду в орган місцевого самоврядування та має ранг державного службовця, присвоєний відповідно до Закону України від 16 грудня 1993 року № 3723-XII «Про державну службу» або Закону України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу», присвоюється ранг посадової особи місцевого самоврядування на рівні рангу державного службовця, якщо Законом не передбачено присвоєння вищого рангу посадової особи місцевого самоврядування» [4].

Цілком зрозуміло, що створення можливостей для переведення державних службовців до органів місцевого самоврядування автоматично не забезпечує її реалізацію. Тут питання переміщується в площину визначення позиції керівництва рад об'єднаних територіальних громад, щодо їх усвідомленого вибору між фахівцем з досвідом публічної служби або без такого досвіду. Сучасна українська практика свідчить про використання різних підходів та потребує свого глибокого дослідження, оскільки оцінка наявних державних службовців може базуватися на різних методологічних підходах.

Між тим представникам академічних кіл публічного управління ставили під сумнів питання щодо можливості «перетворення» державного службовця на посадовця місцевого самоврядування через власну оцінку, що для першого головним є виконання рішень державної влади, а для другого – забезпечення потреб громади. На наш погляд, зазначена дискусія не має під собою належного підґрунтя.

Отже, подальші кроки у впровадженні реформи децентралізації в Україні мають спиратися на загальні концептуальні підходи в межах держави та конкретні плани дій в кожній територіальній громаді щодо використання наявного кадрового ресурсу публічної служби в нових умовах.

Список використаних джерел

1. Про державну службу : закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
3. Про службу в органах місцевого самоврядування : проект Закону України від 30 берез. 2015 р. № 2489 – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54569.
4. Щодо присвоєння рангу посадовим особам місцевого самоврядування : лист Національного агентства України з питань державної служби 23 жовт. 2018 р. № 1-р/з-омс. – Режим доступу : <https://nads.gov.ua/article/rozyasnennya-shchodo-zastosuvannya-zakonodavstva-z-pytan-sluzhby-v-organah-miscevogo>.