

Міністерство освіти і науки України
Національний технічний університет
«Дніпровська політехніка»

Навчально-науковий інститут державного управління
Кафедра державного управління і місцевого самоврядування

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА
кваліфікаційної роботи ступеня магістра

студентки Шестак Інни Петрівни

академічної групи 281м-21з-5 ІДУ

спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування

на тему: «Розвиток служби в органах місцевого самоврядування України:
сучасний стан та перспективи»

Керівники	Прізвище, ініціали	Оцінка за шкалою		Підпис
		рейтингов ою	інституційно ю	
кваліфікаційної роботи	Гончарук Н. Т.			
розділів:				

Рецензент:				
------------	--	--	--	--

Нормоконтролер:	Вишневська О.В.			
-----------------	-----------------	--	--	--

Дніпро
2022

РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка кваліфікаційної роботи ступеня магістра на тему «Розвиток служби в органах місцевого самоврядування України: сучасний стан та перспективи»

97 стор., 3 рис., 4 додатки, 109 джерел.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ, СЛУЖБА В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, ПОСАДОВІ ОСОБИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, РОЗВИТОК, ПРОФЕСІЙНА КОМПЕТЕНТНІСТЬ, ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЯ, ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ, ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, які складаються в процесі розвитку служби в органах місцевого самоврядування України в умовах децентралізації влади.

Предмет дослідження – сучасний стан та перспективи розвитку служби в органах місцевого самоврядування України.

Мета дослідження – обґрунтування теоретичних засад та розробка практичних рекомендацій щодо перспектив і напрямів розвитку служби в органах місцевого самоврядування України з урахуванням кращих європейських практик.

У першому розділі досліджуються теоретико-правові засади розвитку служби в органах місцевого самоврядування України як складової реформи місцевого самоврядування. Другий розділ присвячено аналізу вітчизняного досвіду та проблем розвитку служби в органах місцевого самоврядування України в умовах децентралізації влади. У третьому розділі розглядаються основні перспективи та практичні рекомендації щодо напрямів розвитку служби в органах місцевого самоврядування України для забезпечення ефективного впровадження суспільних реформ.

Сфера практичного застосування результатів роботи – органи місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства.

ABSTRACT

Explanatory note of for the master's degree the qualification thesis on the topic «Development of service in local self-government bodies of Ukraine: current state and prospects».

97 pages, 3 figures, 4 appendices, 109 sources.

LOCAL GOVERNMENT, SERVICE IN LOCAL GOVERNMENT BODIES, LOCAL GOVERNMENT OFFICIALS, DEVELOPMENT, PROFESSIONAL COMPETENCE, PROFESSIONALIZATION, DECENTRALIZATION, EUROPEAN STANDARDS.

Object of research – is social relations that are formed in the process of service development in local self-government bodies of Ukraine in the conditions of decentralization of power.

Subject of research – the study is the current state and prospects for service development in local self-government bodies of Ukraine.

The purpose of research – the study is to substantiate the theoretical foundations and develop practical recommendations regarding the prospects and directions of service development in the local self-government bodies of Ukraine, taking into account the best European practices.

The first chapter examines the theoretical and legal foundations of service development in local self-government bodies of Ukraine as a component of local self-government reform. The second section is devoted to the analysis of domestic experience and problems of service development in local self-government bodies of Ukraine in conditions of decentralization of power. In the third section, the main prospects and practical recommendations regarding the directions of service development in the local self-government bodies of Ukraine to ensure the effective implementation of social reforms are considered.

Scope of practical application – of work results is local self-government bodies, civil society institutions.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ 1	
ТЕОРЕТИКО–ПРАВОВІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ.....	9
1.1. Поняття та сутність розвитку служби в органах місцевого самоврядування України	9
1.2. Стан дослідження проблематики розвитку служби в органах місцевого самоврядування України як складової реформи місцевого самоврядування	19
1.3. Правове забезпечення розвитку служби в органах місцевого самоврядування України	26
РОЗДІЛ 2	
ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД РОЗВИТКУ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ.....	34
2.1. Аналіз сучасного стану та проблем розвитку служби в органах місцевого самоврядування України.....	34
2.2. Особливості служби в органах місцевого самоврядування України в умовах воєнного стану.....	44
2.3. Законодавчі новації щодо розвитку служби в органах місцевого самоврядування України у новій редакції проекту Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».....	53
РОЗДІЛ 3	
ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ ВІДПОВІДНО ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ.....	63
3.1. Зарубіжний досвід розвитку служби в органах місцевого самоврядування та шляхи його впровадження в Україні.....	63

3.2. Перспективи професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування України для забезпечення її ефективності та розвитку відповідно до європейських стандартів	72
3.3. Нові підходи до управління персоналом як невід’ємної складової розвитку служби в органах місцевого самоврядування України.....	82
ВИСНОВКИ.....	91
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	98
ДОДАТКИ.....	112

ВСТУП

Актуальність теми дослідження визначається європейським вектором розвитку України та започаткованими нею стратегічними перетвореннями щодо децентралізації влади та наближення державної служби і служби в органах місцевого самоврядування до європейських принципів, які висуваються до країн - кандидатів на вступ до ЄС, а також принципів «належного врядування», які закріплені рішеннями Ради Європи. Реалізація намічених реформ вимагає розвитку служби в органах місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів демократичного врядування, забезпечення її професіоналізації шляхом удосконалення законодавства щодо принципів, процедур добору і проходження служби в органах місцевого самоврядування та її деполітизації, соціальних гарантій, мотивації, оплати праці та відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування, стимулювання їх кар'єрного та безперервного професійного зростання, впровадження нових підходів до організації та змісту їх навчання в умовах місцевого економічного розвитку.

Одним із ключових завдань для подальшого впровадження реформи децентралізації влади Стратегією реформування державного управління України на 2022-2025 роки визначено гармонізацію державної служби і служби в органах місцевого самоврядування шляхом забезпечення відповідності їх законодавства європейським стандартам демократичного врядування та прийняття проекту нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Таким чином, проблематика розвитку служби в органах місцевого самоврядування України є актуальною та викликає значний науковий інтерес серед вітчизняних науковців.

Так, дослідженнями проблематики розвитку та професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування в умовах реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади, удосконалення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування, пошуку інноваційних підходів,

методів та шляхів підвищення професіоналізму і компетентності посадових осіб місцевого самоврядування, створення ефективної системи їх професійного навчання та забезпечення якісного управління людськими ресурсами органів місцевого самоврядування тощо займалися такі науковці, як Н. Гончарук [8; 9]; С. Газарян [7]; О. Бедний [3]; Ю. Битяк [4]; В. Дзєга [13]; І. Дробот [16]; Г. Падалко [38]; В. Пилипів [39]; Л. Поп'юк [43]; Т. Кошова [30]; Н. Колісніченко [26; 27]; С. Красноп'орова [31] та інші [1; 2; 5; 10; 16; 20–24; 28; 33; 34; 36; 41; 42; 98–100; 102–105].

Водночас, незважаючи на актуальність зазначеної проблематики та активні творчі здобутки науковців, слід зауважити, що проблеми розвитку служби в органах місцевого самоврядування України в умовах децентралізації влади на сьогодні до кінця залишаються не вирішеними та потребують поглибленого вивчення вітчизняного досвіду з урахуванням кращих європейських практик, що й зумовило вибір теми магістерського дослідження, визначило його мету та завдання.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, які складаються в процесі розвитку служби в органах місцевого самоврядування України в умовах децентралізації влади.

Предмет дослідження – сучасний стан та перспективи розвитку служби в органах місцевого самоврядування України.

Метою магістерської роботи є обґрунтування теоретичних засад та розробка практичних рекомендацій щодо перспектив і напрямів розвитку служби в органах місцевого самоврядування України з урахуванням кращих європейських практик.

Для досягнення мети були поставлені такі завдання:

- дослідити теоретико-правові засади розвитку служби в органах місцевого самоврядування України;
- здійснити аналіз вітчизняного досвіду та проблем розвитку служби в органах місцевого самоврядування України в умовах децентралізації влади;

- вивчити зарубіжний досвід розвитку служби в органах місцевого самоврядування та визначити шляхи його впровадження в Україні;
- обґрунтувати основні перспективи та надати практичні рекомендації щодо напрямів розвитку служби в органах місцевого самоврядування України для забезпечення ефективного впровадження суспільних реформ.

Для реалізації поставлених у магістерській роботі мети й завдань використовувався комплекс взаємопов'язаних та взаємодоповнюючих загальнонаукових і спеціальних методів дослідження, спрямованих на отримання об'єктивних та достовірних результатів. В основу дослідження покладено системний підхід, методи аналізу та синтезу, індукції та дедукції, застосовувалися історичний і логічний методи, методи наукової абстракції та узагальнення.

Інформаційною основою дослідження слугували нормативно-правові акти органів державної влади; наукова та навчальна література; статті вітчизняних вчених у періодичних виданнях та мережі Інтернет.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що розроблені й науково обґрунтовані в магістерській роботі положення та висновки доповнюють існуючі рекомендації щодо розвитку служби в органах місцевого самоврядування України та можуть бути використані для доопрацювання проекту нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», у навчанні посадових осіб місцевого самоврядування та у практичній діяльності органів місцевого самоврядування. Також результати дослідження можуть стати основою для подальшої наукової роботи із зазначеної проблематики.

Структурно магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг роботи 97 стор., 3 рис., 4 додатки, 109 джерел.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

1.1. Поняття та сутність розвитку служби в органах місцевого самоврядування України

Розвиток служби в органах місцевого самоврядування є однією з ключових засад удосконалення державного та регіонального управління з урахуванням демократичних цінностей та принципів урядування з метою адаптації до європейських принципів та стандартів якості.

Для розуміння особливостей та розкриття сутності розвитку служби в органах місцевого самоврядування доцільно розглянути такі поняття як: місцеве самоврядування, система місцевого самоврядування, органи місцевого самоврядування, служба в органах місцевого самоврядування, принципи служби в органах місцевого самоврядування, посадові особи місцевого самоврядування, проходження служби в органах місцевого самоврядування, розвиток служби в органах місцевого самоврядування, професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування та посадових осіб місцевого самоврядування, професійна компетентність посадових осіб місцевого самоврядування, децентралізація.

Так відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування в Україні є гарантованим державою правом та реальною здатністю 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 [78].

Тобто, місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх

виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Згідно із Законом [78] система місцевого самоврядування включає:

- територіальну громаду села, селища, міста, яка є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень;

- сільську, селищну, міську раду, які є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами;

- сільського, селищного, міського голову, який є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста;

- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради – виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи;

- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст у межах повноважень, визначених Конституцією України, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами;

- органи самоорганізації населення – будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення, створені за ініціативою жителів та з дозволу сільських, селищних, міських, районних в місті (у разі їх створення) рад, які можуть наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

Також, за рішенням територіальної громади міста або міської ради у містах з районним поділом можуть утворюватися районні в місті ради.

Таким чином, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [78] чітко визначена система місцевого самоврядування в Україні, до якої належить: територіальна громада села, селища, міста; сільська, селищна, міська рада та їх виконавчі органи; сільський, селищний, міський голова та органи самоорганізації населення.

Служба в органах місцевого самоврядування України регулюється Конституцією України [29] та Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [85]. Зокрема, Конституцією, як Основним Законом України, у статті 38 надано рівне право доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування [29], яка відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [85] є професійною, на постійній основі діяльністю 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.

Посадовою особою місцевого самоврядування відповідно до цього Закону є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету [85].

Поняття «посади в органах місцевого самоврядування» Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [85] не визначено, на відміну від Закону України «Про державну службу» [52], яким врегульовано поняття «посада державної служби». Разом з тим, посада в органах місцевого самоврядування, на нашу думку, це законодавчо визначена структурна одиниця органу місцевого самоврядування (виборні посади), наділена відповідними функціями і повноваженнями та визначена структурою і штатним розписом первинна одиниця органу місцевого самоврядування (які призначаються), з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками та повноваженнями.

Так, зокрема, до посад в органах місцевого самоврядування статтею 3 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» віднесено:

- виборні посади, на які особи обираються на місцевих виборах;
- виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою;

– посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України [85].

Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» визначено 14 принципів, відповідно до яких здійснюється служба в органах місцевого самоврядування, зокрема: 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 [85].

Для забезпечення організації та проходження служби в органах місцевого самоврядування Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [85] чітко встановлює:

1. Правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування, а саме: правове регулювання, яке визначається Конституцією України [29], законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» [78] та іншими законами України. На посадових осіб місцевого самоврядування поширюється також дія Закону України «Про запобігання корупції» [54], а також законодавства про працю [25] в межах, визначених Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [85]; основні обов'язки та права посадових осіб місцевого самоврядування.

2. Проходження служби в органах місцевого самоврядування, яке

визначає особливості прийняття на службу в органи місцевого самоврядування; складення Присяги посадовими особами місцевого самоврядування; обмеження, пов'язані з прийняттям на службу в органи місцевого самоврядування та проходженням служби; правила запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; обов'язок подавати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в порядку, встановленому Законом України «Про запобігання корупції» [54]; встановлює класифікацію посад в органах місцевого самоврядування та особливості присвоєння рангів у межах відповідної категорії посад; порядок формування кадрового резерву служби в органах місцевого самоврядування; проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування з метою оцінки їх ділових та професійних якостей, а також кваліфікації; встановлює граничний вік перебування на службі в органах місцевого самоврядування.

Встановлено, що організація навчання і підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, просування їх по службі, визначення тривалості робочого часу, порядку здійснення ними службових відряджень та відшкодування витрат на ці відрядження, а також особливості їх дисциплінарної відповідальності, вирішення інших питань, пов'язаних із службою в органах місцевого самоврядування, забезпечуються у порядку, передбаченому Законом [85].

Разом з тим, в умовах реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади служба в органах місцевого самоврядування потребує розвитку для забезпечення її професіоналізації, підвищення якості та ефективності.

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови поняття розвиток розглядається як процес, унаслідок якого відбувається зміна якості чого-небудь, перехід від одного якісного стану до іншого, вищого; ступінь освіченості, культурності, розумової, духовної зрілості [6, с. 1219]; професіоналізація – оволодіння якою-небудь професією, як своїм постійним заняттям, де професія – рід занять, трудової діяльності, що вимагає певних

знань і навичок та є джерелом існування [6, с. 1152]. В Енциклопедії державного управління поняття професіоналізації розглядається як процес планування необхідних знань, умінь і навичок; адаптація до професійного середовища [18, с. 368].

З огляду на зазначене, розвиток служби в органах місцевого самоврядування України, на нашу думку, слід розуміти як процес забезпечення її професіоналізації шляхом удосконалення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування з урахуванням кращих європейських практик, створення умов для безперервного професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування та формування у них необхідних знань, умінь і навичок для ефективної професійної діяльності.

Тобто, як зазначають Н. Колісніченко і Г. Стойкова, професіоналізація передбачає тісний зв'язок працівника з його професійною діяльністю (професійне навчання, професійну соціалізацію та ін.) та виділяють її чотири функції: адаптація до вимог зовнішнього середовища, досягнення мети в процесі професійної діяльності, упорядкування й підтримка внутрішньої єдності теми органів влади, підтримка цінностей системи державного управління за рахунок розвитку мотивації соціальних суб'єктів, формування і підтримки професійної культури [26].

Професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування, на думку С. Газарян, передбачає соціальну інституціалізованість професійного управління у сфері місцевого самоврядування у взаємозв'язку та взаємозалежності з генезисом особистості посадової особи, у якому виражені її межові орієнтації знань, інтересів, пріоритетів з метою максимізації ефективності служби в органах місцевого самоврядування [7]. Крім того, професіоналізація кадрів місцевого самоврядування, як правильно вказує Г. Кушнірова, передбачає підвищення рівня їхньої професійної компетентності, в основу якої покладена не лише вже здобута професійна освіта, а й готовність та спроможність посадовця до систематичного оновлення професійних знань,

умінь та навичок, що є невід'ємним компонентом їхньої професійної компетентності [32].

Професійна компетентність, відповідно до Закону України «Про державну службу» [52], це здатність особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку; професійний розвиток – безперервний, свідомий, цілеспрямований процес особистісного та професійного зростання, що базується на інтеграції знань, умінь і компетентностей; професійне навчання – набуття та вдосконалення професійних знань, умінь та навичок, що забезпечує відповідний рівень професійної кваліфікації державного службовця для його професійної діяльності.

Розглядаючи поняття «професійної компетентності посадової особи місцевого самоврядування» І. Дробот визначає такі рівні професійної компетентності (ПК) як: фахова компетентність – знання, вміння, навички, досвід, необхідні для виконання своїх посадових обов'язків; ділова компетентність – передбачає наявність певних особистісних якостей, які сприяють належній реалізації службових завдань; морально-психологічна компетентність – відчуття справедливості, об'єктивності, самооцінка, культура поведінки як необхідний чинник самоорганізації; соціальна компетентність – відстоювання інтересів людей, громади і держави; інтелектуальна компетентність – загальна ерудиція, уміння аналізувати явища в різних сферах суспільного життя, володіти методологією прийняття оптимального рішення [16, с. 155].

З огляду на зазначене, на нашу думку, професійна компетентність посадової особи місцевого самоврядування це здатність посадової особи місцевого самоврядування застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні особистісні, моральні та ділові якості відповідно до визначених за посадою повноважень для здійснення професійної діяльності на

службі в органах місцевого самоврядування, забезпечуючи свій безперервний професійний розвиток.

Професійний розвиток посадових осіб місцевого самоврядування забезпечується шляхом їх безперервного професійного навчання через набуття та вдосконалення професійних знань, умінь та навичок, що забезпечує відповідний рівень їх професійної кваліфікації для професійної діяльності.

Посадові особи місцевого самоврядування відповідно до постанови Уряду від 6 лютого 2019 р. № 106 можуть реалізовувати своє право на професійне навчання через:

підготовку – успішне виконання відповідної освітньо-професійної програми, що є підставою для присудження ступеня вищої освіти за рівнем магістра за спеціальностями, необхідними для професійної діяльності на службі в органах місцевого самоврядування, зокрема за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування»;

підвищення кваліфікації – набуття нових та/або вдосконалення раніше набутих компетентностей у межах професійної діяльності або галузі знань;

стажування – набуття практичного досвіду виконання завдань та обов'язків у професійній діяльності або галузі знань;

самоосвіту – самоорганізоване здобуття певних компетентностей, зокрема під час повсякденної діяльності, пов'язаної з професійною, громадською або іншою діяльністю, дозвіллям) [61].

Слід зазначити, що на сьогодні відбувається реформа державного управління, спрямована на побудову прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності та децентралізація влади. Метою децентралізації влади є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і

фінансової самодостатності місцевого самоврядування для впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі [87].

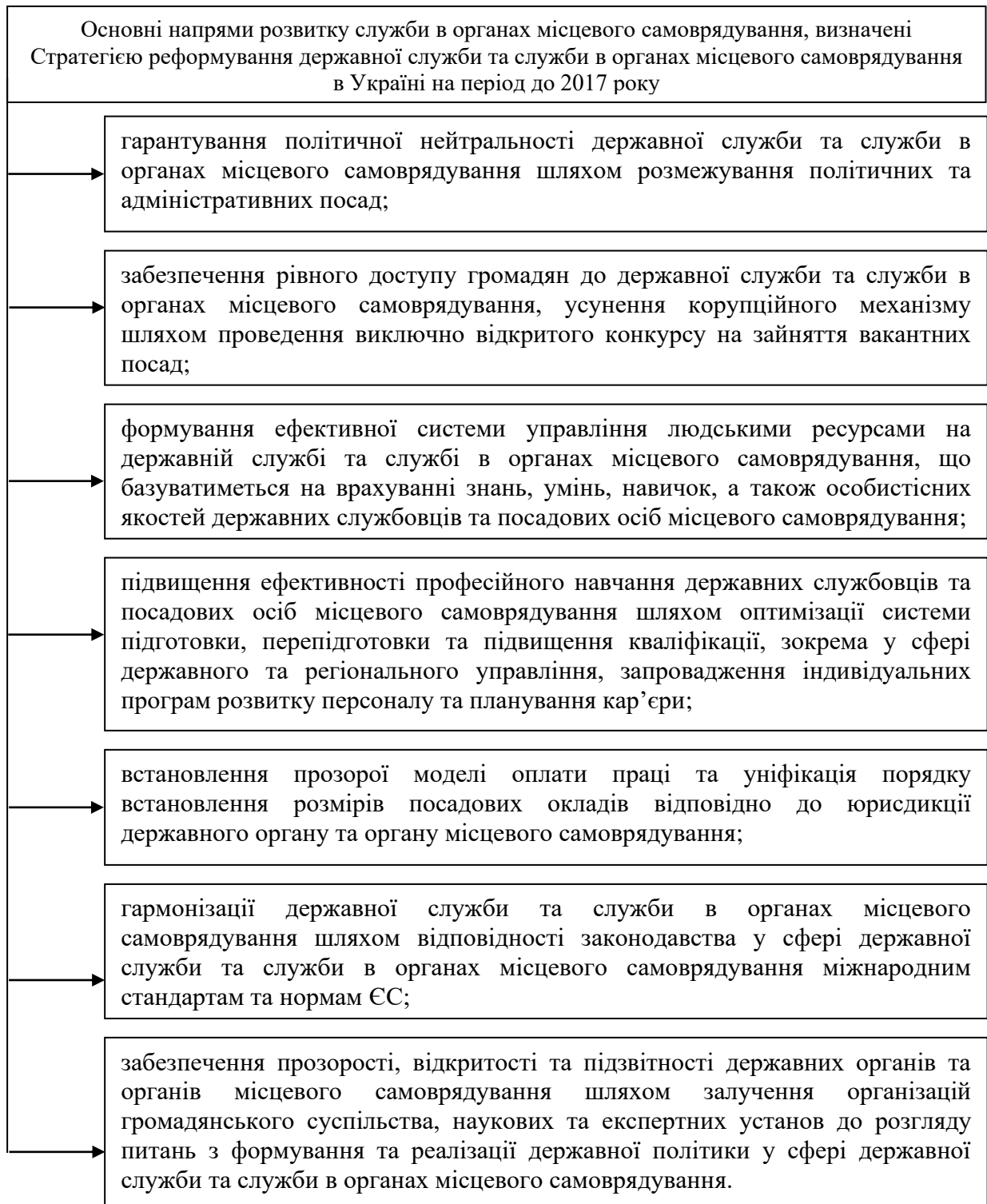


Рис. 1.1. Основні напрями розвитку служби в органах місцевого самоврядування [91]

З метою реалізації реформи державного управління та децентралізації влади Стратегією реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та планом заходів з її реалізації [91] були визначені основні напрями щодо розвитку державної служби та служби в органах місцевого самоврядування (рис. 1.1.).

Таким чином, реалізація реформи децентралізації влади вимагає розвитку служби в органах місцевого самоврядування, який напряму залежить від професіоналізму та професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування і передбачає перехід на її нову якість відповідно до вимог стандартів демократичного врядування шляхом: гарантування її політичної нейтральності; усунення корупційних механізмів щодо вступу та проходження служби в органах місцевого самоврядування; формування ефективної системи управління людськими ресурсами; підвищення ефективності професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування; встановлення прозорої та справедливої моделі оплати праці; гармонізації служби в органах місцевого самоврядування з міжнародними стандартами та нормами ЄС; забезпечення прозорості, відкритості та підзвітності органів місцевого самоврядування.

Відповідно до визначених напрямів розвитку служби в органах місцевого самоврядування та плану заходів з реалізації Стратегії [91] було розроблено проект нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», який спрямований на підвищення якості та ефективності служби в органах місцевого самоврядування [50].

Таким чином, на сьогодні в Україні визначені напрями та зроблені конкретні кроки для розвитку служби в органах місцевого самоврядування, що сприятиме в подальшому реалізації трансформаційної реформи місцевого самоврядування та досягненню її ефективності для формування спроможних громад та розквіту України.

1.2. Стан дослідження проблематики розвитку служби в органах місцевого самоврядування України як складової реформи місцевого самоврядування

Аналіз вітчизняних наукових досліджень щодо реформування служби в органах місцевого самоврядування з метою її подальшого розвитку свідчить про особливу актуальність зазначеної проблематики в умовах децентралізації влади та є предметом наукового пошуку багатьох дослідників у різні роки.

Ці дослідження стосуються як удосконалення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування, так і різних підходів та механізмів щодо розвитку служби в органах місцевого самоврядування для забезпечення її професіоналізації.

Так, зокрема, цікавими є підходи науковців у сфері юридичних наук, які досліджували різні аспекти служби в органах місцевого самоврядування та її реформування: Г. Падалко – проблеми теорії та практики служби в органах місцевого самоврядування в Україні [38]; О. Бедний – організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні [3]; Ю. Битяк – проблеми становлення, розвитку та функціонування державної служби в Україні [4]; В. Черній – адміністративно-правове регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні [104]; Я. Журавель – адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування [22]; В. Пилипів – адміністративно-правове регулювання службових правовідносин в органах місцевого самоврядування України [39] та інші.

Зокрема, Ю. Битяк [4] досліджуючи проблеми становлення, розвитку та функціонування державної служби в Україні, об'єктом дисертаційного дослідження визначив «суспільні відносини, які виникають у сфері державної служби – самостійного інституту адміністративного права та служби в органах місцевого самоврядування», розглядаючи його як єдиний інститут. В. Пилипів [39] рекомендує кодифікувати положення законів України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування» в межах такого

акта, як «Основи публічної служби в Україні», це, на його думку, дасть можливість уніфікувати нормативно-правову регламентацію обох видів публічної служби в Україні.

Дещо інший підхід пропонує О. Бедний [3], на його думку необхідно виділяти два типи служби: публічну, яка здійснюється на посадах в державних органах та органах місцевого самоврядування та спрямована на здійснення суспільно-важливих (публічних) функцій, та корпоративну, яка здійснюється на підприємствах, в установах та організаціях всіх форм власності та спрямована на здійснення внутрішньо організаційних (корпоративних) функцій та соціально-культурне обслуговування людей. До першого типу він пропонує відносити державну службу та службу в органах місцевого самоврядування.

Тобто, переважна більшість з цих науковців погоджується з важливістю та нагальністю оновлення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування та пропонує прийняти єдиний Закон (наприклад – «Про публічну службу»), у якому було б поєднано положення законів України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Інші науковці, звертають увагу на проблеми сучасної кадрової політики в органах місцевого самоврядування, професіоналізацію служби в органах місцевого самоврядування та пропонують прийняття нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» для забезпечення розвитку служби в органах місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів.

Так, досліджуючи проблеми сучасної кадрової політики в органах державної влади та органах місцевого самоврядування в Україні, Я. Жовнірчик зазначає, що кадрова політика ще не повністю відповідає сучасним вимогам і викликам, на різних рівнях влади відсутня програма дій щодо розвитку персоналу, кадровий процес зводиться до оволодіння негативними проявами в кадровій роботі та причинами конфліктів, характеризується нестачею висококваліфікованих кадрів, відсутністю трудової мотивації посадових осіб та програм розвитку персоналу, засобів діагностики кадрової ситуації, оцінки

кадрів і прогнозування потреби в кадрах тощо [21].

Про ці проблеми кадрової політики на службі в органах місцевого самоврядування свідчать також результати проведеного Т. Покотило у 2015 році опитування посадових осіб місцевого самоврядування та здійснений відповідний соціологічний аналіз щодо визначення шляхів підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. Науковцем було встановлено, що більшість опитаних не задоволені заробітною платою (57,78%) та «шаблонними» методами стимулювання праці (32,61%), низьким рівнем кар'єрного заростання (21,77%) і самореалізацією (27,17%) та зазначали про необхідність підвищення заробітної плати, оскільки вона залишається неадекватною для забезпечення якісного трудового життя, що значно зменшує престижність роботи в органах місцевого самоврядування, знижує мотивацію до праці й негативно позначається на виконанні посадових обов'язків. Більшість респондентів (44,57%) пов'язують підвищення продуктивності праці посадових осіб місцевого самоврядування із впровадженням оцінювання персоналу та визначили важливі критерії, які є значущими при оцінці персоналу: відповідальність – 91,30%; усвідомлення значення поставлених завдань – 79,35%, своєчасний контроль за виконанням завдань – 78,26%; професійна етика – 77,17%; трудова дисципліна – 71,74%; наявність вищої освіти відповідно до основного напрямку роботи – 63,04%; трудова дисципліна – 71,74%; здатність ефективно реалізувати посадові функції – 69,57%; професійний досвід, достатній для успішного виконання управлінських функцій – 61,96% [42].

І. Луциків та І. Котовська назвали низку чинників для удосконалення кадрового забезпечення публічного управління, серед яких: недосконалість нормативно-правової бази з питань кадрового забезпечення сфери державного управління; нестабільність складу, недоліків в доборі, використанні й утриманні управлінських кадрів та порушенні принципу наступності в роботі; непрозорість діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері кадрової політики; низка проблем, успадкованих від

попередньої влади, передусім корумпованість, недотриманням вимог щодо політичної нейтральності; недостатній рівень професіоналізму та адміністративної культури державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, недосконалість системи їх підготовки та недостатність ресурсного забезпечення цього процесу; неprestижність державної служби, служби в органах місцевого самоврядування; низький рівень соціальної мотивації та соціального захисту державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування; відсутність цілісної кадрової системи та нерозвиненість інститутів професіоналізації системи державного управління, передусім підготовки та використання кадрового резерву [33].

З огляду на зазначене, дослідниці вважають, що стратегічними пріоритетами модернізації кадрового забезпечення органів публічної влади з врахуванням зарубіжного досвіду, на їх думку, мають стати: широке використання новітніх кадрових технологій, запровадження оцінки якості виконання службових обов'язків, зменшення кількості рівнів управління, встановлення відповідності заробітку публічних службовців від кількості, якості та складності праці [33].

Частина вітчизняних науковців займалась дослідженнями проблематики професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування, серед яких: Н. Гончарук, яка розкрила концептуальні засади реформування системи професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні [8]; С. Краснопорова, якою вивчено теоретико-методологічний зміст професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування [31]; С. Газарян – обґрунтовано зміст, форми та методи професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування [7]; Л. Поп'юк досліджено професіоналізацію муніципальної служби як складову формування позитивного іміджу влади та підвищення якості надання адміністративних послуг [43]; В. Дзега – сучасні виклики публічного управління щодо зростання професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування [13]; Л. Жабенко – розвиток системи професійного навчання міських голів в Україні [20];

Т. Кошова – професійний розвиток персоналу органів місцевого самоврядування як складову розвитку громадянського суспільства [30]; О. Рогульський – особливості професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади [98]; О. Россошинська – шляхи підвищення професіоналізму і компетентності управлінських кадрів регіонального рівня [99]; О. Кіреєва – спільноти практики та електронне навчання як інструменти професіоналізації публічних службовців [24].

Науковці наголошують на важливості і необхідності професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування, обов'язковою складовою якої є професійний розвиток посадових осіб місцевого самоврядування, що забезпечується шляхом їх безперервного професійного навчання. Однак зазначають, що ці питання потребують прийняття нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

І. Щебетун та Е. Писарєва, вивчаючи перспективи реформування муніципальної служби України, акцентують увагу на перегляді питань набору на муніципальну службу, визначальним критерієм якого є результати проведення відкритого конкурсного відбору, зазначаючи, що конкурс, який передбачає усні іспити та «тести» на психологічну придатність, не гарантує об'єктивності та неупередженості. На їх думку, незадовільною є чинна система мотивації муніципального службовця до підвищення кваліфікації, самоосвіти, тому з метою підвищення престижності і залучення молоді до служби пропонують врегулювання питання оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування та привести їх у відповідність до норм оплати праці держслужбовців, а також розглянути можливість надання їм додаткових матеріальних благ. Задля усунення вказаних недоліків пропонують переглянути умови вступу на муніципальну службу, порядок її проходження та припинення, врегулювати правовий статус посадових осіб та службовців органів місцевого самоврядування місцевого самоврядування, уніфікувати класифікацію посад муніципальних та державних службовців, створити правові передумови для прозорого прийняття та підвищення престижності муніципальної служби,

впровадити ефективний механізм запобігання корупції, чітко визначити засади соціального і правового захисту муніципальних службовців [105].

Для розвитку служби в органах місцевого самоврядування С. Газарян [7] пропонує запровадити управління знаннями як механізм забезпечення реалізації концептуальної моделі професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування, що базується на сталому взаємозв'язку між службою в органах місцевого самоврядування як інститутом забезпечення взаємодії органів місцевого самоврядування з приводу задоволення запитів спільноти; навчанням як процесом розвитку пізнавальної здатності посадової особи, її активності, творчості, цілеспрямованості і знаннями як можливістю управління.

Серед кадрових технологій для підвищення ефективності професійного розвитку службовців органів місцевого самоврядування О. Россошинська називає стратегічне планування в управлінні кар'єрою службовця; розробку та впровадження індивідуального планування професійної кар'єри службовця; проведення оцінки рівня професійного розвитку службовців; використання методів професійного розвитку (ротація, стажування, наставництво, безперервне професійне навчання); складання плану індивідуального розвитку службовця [99, с. 102].

До принципів, на яких має будуватися професійне навчання посадових осіб органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади, О. Рогульський відносить принципи фундаменталізації, індивідуалізації та спеціалізації, які дозволять посадовій особі місцевого самоврядування для ефективного здійснення своїх функцій в умовах децентралізації володіти функціональною, інтелектуальною, ситуативною, методичною, соціальною компетентностями [98].

Посадова особа місцевого самоврядування, на думку В. Дзеги, має володіти управлінськими і комунікативними навичками, серед яких – «теоретичні знання (в галузі державного управління, права, економіки та ін.); професійні навички (спроможність застосування методів, інструментів управління, використання інформаційних технологій) і практичний досвід;

комунікаційні навички, здатність працювати в команді, техніка проведення переговорів; особисті якості; здатність постійно навчатися, гнучкість, мобільність, креативність, комплексне і логічне мислення; вірність демократичним цінностям: дотримання законів, орієнтованість на добробут» [13].

Критеріями професіоналізму особи посадовця, на думку Г. Кушнірової, [32] є: стратегічний тип мислення, творчі здібності; володіння етичною культурою, що вимагає таких особистих якостей, як чесність, порядність, коректність, ввічливість, демократизм тощо, а також здатність працювати в умовах інформаційної невизначеності, знаходити найбільш адекватні управлінській ситуації шляхи, методи та способи вирішення гострих проблемних питань територіальної громади в межах наданих повноважень, надавати високоякісні послуги населенню шляхом підвищення ефективності та результативності власної управлінської діяльності; схильність до вироблення і застосування вже відомих інноваційних методів і технологій управління; вміння акумулювати енергію та здібності всіх учасників спільної діяльності для вирішення професійних завдань, а також гармонізувати відносини місцевої влади і громади для створення умов ефективної життєдіяльності територіальної громади, підвищення престижу та авторитету місцевого самоврядування.

Таким чином, аналіз наукових досліджень вітчизняних науковців свідчить, що проблематика розвитку служби в органах місцевого самоврядування є надзвичайно актуальною та потребує нагального вирішення. Цікавою є позиція науковців щодо розробки єдиного Закону «Про публічну службу», однак це питання потребує значного часу. Тому пріоритетним залишається питання прийняття проекту нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», який буде спрямований на його професіоналізацію та гармонізацію із законодавством про державну службу.

1.3. Правове забезпечення розвитку служби в органах місцевого самоврядування України

Становлення, діяльність та розвиток служби в органах місцевого самоврядування України здійснюється за принципом законності – відповідно та у спосіб, визначеним Конституцією та законами України: Конституцією, як Основним Законом України, у нашій державі визнається і гарантується місцеве самоврядування [29], Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [78] визначено засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [85] – правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, а також загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування.

Ці положення повністю відповідають Європейській хартії місцевого самоврядування, яку Україна ратифікувала 15 липня 1997 року і яка набула чинності 01 січня 1998 року. У статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування визначено, що головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом; органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу [19].

Таким чином, органи місцевого самоврядування, здійснюючи владу і самостійно вирішуючи питання місцевого значення, віднесені законом до їх компетенції, та приймаючи рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території, зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Варто зазначити, що у незалежній Україні до прийняття у 2001 році Закону України

«Про службу в органах місцевого самоврядування» [85] служба в органах місцевого самоврядування регулювалась Законом України «Про державну службу» 1993 року [51], а з травня 1997 року – і Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [78].

Конституцією України [29] визначено, що народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Це означає, що органи місцевого самоврядування не відносяться до органів державної влади, яку представляють законодавча, виконавча та судова гілка влади, а є окремим видом влади на місцевому рівні, оскільки територіальні громади, органи та посадові особи місцевого самоврядування самостійно реалізують надані їм повноваження, хоча органи та посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Саме тому, згідно зі статтею 38 Конституції України [29] служба в органах місцевого самоврядування поряд з державною службою є окремим спеціальним видом служби, яка має свої особливості, визначені у вказаних вище законах.

Зокрема, право на службу в органах місцевого самоврядування визначено Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування», яке мають громадяни України незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території. Разом з тим, встановлено, що на посаду можуть бути призначені особи з відповідною освітою і професійною підготовкою, володіють державною мовою та регіональними мовами в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків відповідно до вимог статті 11 Закону України «Про засади державної мовної політики» [85].

Законом також встановлено і граничний вік перебування на службі в органах місцевого самоврядування, який становить 65 років. Однак, ці

обмеження не поширюються на посадових осіб місцевого самоврядування, які обираються на відповідні посади [85].

Обмеження, пов'язані з прийняттям на службу в органи місцевого самоврядування та проходженням служби, визначені статтею 12 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [85], відповідно до якої на службу в органи місцевого самоврядування не можуть бути прийняті особи: 1) визнані судом недієздатними; 2) які мають судимість за вчинення умисного кримінального правопорушення, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку; 3) які за рішенням суду позбавлені права займати посади в органах державної влади та їх апараті або в органах місцевого самоврядування протягом установленого строку; 5) які у разі прийняття на службу в органи місцевого самоврядування будуть безпосередньо підпорядковані близьким особам.

Слід зазначити, що відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» на посадових осіб місцевого самоврядування поширюються спеціальні вимоги та обмеження: посадові особи зобов'язані дотримуватися правил запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, передбачених Законом України «Про запобігання корупції», а також зобов'язані подавати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Також, посадові особи місцевого самоврядування не можуть бути організаторами і безпосередніми учасниками страйків та інших дій, що перешкоджають виконанню органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим чи органами місцевого самоврядування передбачених законом повноважень [54; 85].

Умови прийняття на службу в органи місцевого самоврядування чітко визначені статтею 10 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [85], а саме:

– на посаду сільського, селищного, міського голови в порядку, встановленому Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»;

– на посаду голови та заступників голови районної, районної у місті, обласної ради, заступника міського голови – секретаря Київської міської ради, секретаря сільської, селищної, міської ради, голови постійної комісії з питань бюджету обласної, Київської та Севастопольської міських рад шляхом обрання відповідною радою;

– на посади заступників сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради, старости шляхом затвердження відповідною радою;

– на посади керівника секретаріату (керуючого справами) районної, обласної ради, керуючого справами виконавчого апарату обласних і районних рад, керівників відділів, управлінь та інших працівників органів місцевого самоврядування шляхом призначення відповідно сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України [85].

Водночас, Законом [85] передбачено право посадової особи місцевого самоврядування у разі необхідності, за згодою сторін, на переведення її на рівнозначну чи нижчу посаду або посаду радника чи консультанта без конкурсного відбору.

Проведення конкурсу, випробування та стажування при прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється в порядку, визначеному законодавством України про державну службу. Тому на сьогодні при прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування ці питання регулюються постановами Кабінету Міністрів України та наказами НАДС [68; 69; 71; 71; 56; 57; 76] (додаток А). Особлива роль у прийнятті кандидатів на службу в органи місцевого самоврядування вперше належить складенню ними Присяги. Так, відповідно до Закону посадова особа місцевого самоврядування, яка вперше приймається на службу в органи місцевого самоврядування обов'язково складає Присягу у порядку, визначеному Законом України «Про

службу в органах місцевого самоврядування», і вважається такою, що вступила на посаду, лише з моменту складення Присяги [85].

Класифікація посад в органах місцевого самоврядування визначена Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (стаття 14) [85], відповідно до якої встановлено 7 категорій посад в органах місцевого самоврядування. У межах відповідних категорій посад встановлюються 15 рангів, які присвоюються при прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування. У трудовій книжці посадової особи місцевого самоврядування робиться запис про присвоєння, зміну чи позбавлення її відповідного рангу. Питання віднесення посад в органах місцевого самоврядування до відповідних категорій посад та порядок присвоєння рангів регулюється постановами та розпорядженнями Кабінету Міністрів України [44–47; 40] (додаток А).

Оплата праці та схеми посадових окладів посадових осіб місцевого самоврядування визначені постановою Кабінету Міністрів України від 09 березня 2006 року № 268 «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів» (із внесеними змінами) [92].

Важлива роль при проходженні служби в органах місцевого самоврядування належить кадровому резерву. Так, Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [85] передбачено створення за рішенням органу місцевого самоврядування кадрового резерву для зайняття посад і просування по службі, який затверджується сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради. Визначено, що порядок формування та ведення кадрового резерву посадових осіб визначається відповідною радою відповідно до примірного порядку формування кадрового резерву, затвердженого Кабінетом Міністрів України. На сьогодні ці питання регулюються постановою Кабінету Міністрів України від 24 жовтня 2001 року № 1386 «Про затвердження Типового порядку формування кадрового резерву в органах місцевого самоврядування» [75].

З метою оцінки ділових та професійних якостей, а також кваліфікації посадові особи місцевого самоврядування один раз на 4 роки підлягають атестації. Порядок проведення атестації визначений постановою Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2001 року № 1440 «Про затвердження Типового положення про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування» [74; 85].

Організація навчання і підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, просування їх по службі, визначення тривалості робочого часу, порядку здійснення ними службових відряджень та відшкодування витрат на ці відрядження, а також особливості їх дисциплінарної відповідальності, вирішення інших питань, пов'язаних із службою в органах місцевого самоврядування, забезпечуються у порядку, передбаченому законом «Про службу в органах місцевого самоврядування» та постановами Кабінету Міністрів України і наказами НАДС [85; 59–62; 64–66; 81; 82; 94] (додаток А).

Відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування визначена у статтях 23, 24 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», відповідно до яких особи, винні у порушенні законодавства про службу в органах місцевого самоврядування, притягуються до цивільної, адміністративної або кримінальної відповідальності згідно із законом. 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 при здійсненні ними своїх повноважень, відшкодовується за рахунок місцевого бюджету в порядку, встановленому законом [85].

Підстави припинення служби в органах місцевого самоврядування визначені Кодексом законів про працю України [29], Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [78], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [85] та іншими законами України. Крім загальних підстав, визначених Кодексом законів про працю України [29], служба в органах

місцевого самоврядування припиняється також у разі: порушення посадовою особою місцевого самоврядування Присяги; порушення умов реалізації права на службу в органах місцевого самоврядування (стаття 5 цього Закону); виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню на службі, чи недотримання вимог, пов'язаних із проходженням служби в органах місцевого самоврядування (стаття 12 цього Закону); досягнення посадовою особою місцевого самоврядування граничного віку перебування на службі в органах місцевого самоврядування (стаття 18 цього Закону) [85].

Посадові особи місцевого самоврядування у випадках, встановлених законодавством, підлягають звільненню з посади у порядку, визначеному Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [78]. Слід також зазначити, що консультативне та методичне забезпечення служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням вимог чинного законодавства про місцеве самоврядування в Україні здійснюють Національне агентство України з питань державної служби (НАДС), а також відповідні комітети Верховної Ради України, а контроль за дотриманням законодавства щодо служби в органах місцевого самоврядування – відповідні органи державної влади в порядку, встановленому законом [52; 85].

Аналіз нормативно-правових актів щодо реформування і розвитку державної служби та служби в органах місцевого самоврядування засвідчив, що ключову роль у цьому процесі відіграла Концепція адміністративної реформи в Україні, затверджена Указом Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98 [77], для досягнення мети якої в ході її проведення було заплановано розв'язання ряду завдань, серед яких: формування сучасної системи місцевого самоврядування; запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг; організація на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів тощо.

Всі визначені Концепцією адміністративної реформи в Україні [77] засади реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування були покладені в низку стратегічних документів, серед яких і Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та план заходів щодо її реалізації [91]. Основні напрями реалізації Стратегії [91] були покладені у нову редакцію Закону України «Про державну службу» [52], прийнятого у 2015 році, та проекту Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [50].

Наступним важливим стратегічним документом для розвитку служби в органах місцевого самоврядування стала Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки, яка визначила, що законодавство з питань служби в органах місцевого самоврядування потребує суттєвого оновлення, а також гармонізації із законодавством з питань державної служби. Для цього передбачено прийняття нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» для створення правових передумов щодо підвищення престижності служби в органах місцевого самоврядування; врегулювання статусу службовця органу місцевого самоврядування; рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування; введення в дію прозорого механізму прийняття на службу до органів місцевого самоврядування та стимулювання кар'єрного зростання; підвищення рівня соціального захисту та матеріального забезпечення службовців органів місцевого самоврядування [12].

Крім зазначених стратегічних документів, на розвиток служби в органах місцевого самоврядування спрямовані також нормативно-правові акти, які регулюють питання формування та реалізації державної регіональної політики і децентралізації влади та формування та розвитку спроможних громад [53; 55; 86; 89].

Таким чином, на сьогодні в Україні створено правові засади створення професійної служби в органах місцевого самоврядування України та її розвитку на засадах належного врядування задля сприяння реалізації ефективної реформи місцевого самоврядування і децентралізації влади.

РОЗДІЛ 2

ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД РОЗВИТКУ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

2.1. Аналіз сучасного стану та проблем розвитку служби в органах місцевого самоврядування України

Реформа децентралізації дала поштовх до формування дієздатного та найбільш наближеного до громадянина інституту влади – місцевого самоврядування. Мета реформи – формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави та територіальних громад. Реформа передбачає відповідальність органів місцевого самоврядування перед жителями – за ефективність своєї роботи, а перед державою – за її законність [97].

Процес реформи децентралізації влади розпочався з прийняття розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р, Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, якою визначено, що система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства через зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування [89].

Тому пріоритетним напрямом в процесі децентралізації влади в Україні є удосконалення принципів служби в органах місцевого самоврядування, процедур добору та проходження служби в органах місцевого самоврядування, соціальних гарантій, мотивації, оплати праці та відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування, стимулювання кар'єрного зростання, деполітизації служби в органах місцевого самоврядування.

Стратегією реформування державного управління України на 2022-2025 роки визначено одним із ключових завдань для подальшого впровадження реформи децентралізації влади гармонізацію державної служби і служби в органах місцевого самоврядування шляхом забезпечення відповідності їх законодавства європейським стандартам демократичного врядування та прийняття проекту нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [12].

Про проблеми невідповідності діючого Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [85] Закону України «Про державну службу» [52], який був прийнятий у 2015 році відповідно до Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року [91], та необхідність гармонізації законодавства про службу в органах місцевого самоврядування із законодавством про державну службу вказують результати проведеного нами відповідного порівняльного аналізу, що на сьогодні намагаються врегулювати у проекті нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [50].

Зокрема, Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [85], на відміну від Закону України «Про державну службу» [52], не закріпив принципу політичної неупередженості, суть якого полягає у недопущенні впливу політичних поглядів на дії та рішення, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків. Це особливо важливо для служби в органах місцевого самоврядування, оскільки відповідно до статті 10 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [85] прийняття на службу в органи місцевого самоврядування, зокрема, на виборні посади, є політизованим, так як здійснюється або за результатами виборів або шляхом обрання/ затвердження кандидатів відповідною радою.

У Законі України «Про державну службу» [52] для забезпечення гарантування політичної нейтральності визначено обмеження щодо політичної

діяльності державних службовців, розмежовано політичні та адміністративні посади (стаття 3), відділено державну службу від політичної діяльності, визначивши правовий статус державних службовців і вичерпний перелік осіб, на яких не поширюється дія законодавства про державну службу.

Крім того, класифікація посад в органах місцевого самоврядування, відповідно до якої встановлено сім категорій посад, та 15 рангів, які присвоюються в межах відповідних категорій посад в органах місцевого самоврядування, не співвідносяться із Законом України «Про державну службу» [52].

Зокрема, статтею 6 Закону України «Про державну службу» [52] визначено, що адміністративні посади в державних органах поділяються на категорії та підкатегорії залежно від порядку призначення, характеру та обсягу повноважень, змісту роботи та її впливу на прийняття кінцевого рішення, ступеня посадової відповідальності, необхідного рівня кваліфікації та професійних компетентностей державних службовців. У зв'язку з цим, Законом встановлено три категорії посад державної служби: 1) категорія «А» (вищий корпус державної служби); 2) категорії «Б» (керівники); 3) категорія «В» – спеціалісти і передбачено, що визначення підкатегорій посад державної служби та прирівняння посад державної служби проводиться Кабінетом Міністрів України за поданням Національного агентства України з питань державної служби.

Статтями 38 і 39 Закону України «Про державну службу» [52] передбачено встановлення на державній службі 9 рангів, які є видом спеціальних звань і присвоюються при прийнятті на державну службу, просування по службі державних службовців, вирішення інших питань, пов'язаних із службою, з урахуванням категорій посад державної служби.

Таким чином, у проекті нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [50] було необхідно передбачити норму щодо гарантування політичної нейтральності служби в органах місцевого самоврядування шляхом закріплення принципу політичної неупередженості та

розмежування політичних і адміністративних посад в органах місцевого самоврядування; поділу адміністративних посад на категорії та підкатегорії залежно від порядку обрання, затвердження, призначення, характеру та обсягу повноважень, змісту роботи та її впливу на прийняття кінцевого рішення, ступеня посадової відповідальності, необхідного рівня кваліфікації та професійних компетентностей; встановити 9 рангів на службі в органах місцевого самоврядування, що дозволить гармонізувати законодавство про службу в органах місцевого самоврядування із законодавством про державну службу та створить умови для забезпечення співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування.

Також, слід відмітити, що незважаючи, що у Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» дотримано принцип рівного доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування, передбачивши таке право для громадян України незалежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, які мають відповідну освіту і професійну підготовку, володіють державною мовою відповідно до рівня, визначеного Законом України «Про забезпечення функціонування української мови як державної», однак це не співвідноситься із вимогами Закону України «Про державну службу» [85; 52].

Так, Законом України «Про державну службу» передбачено право на державну службу для повнолітніх громадян України, які володіють державною мовою відповідно до рівня, визначеного Національною комісією зі стандартів державної мови, та яким присвоєно ступінь вищої освіти не нижче: магістра – для посад категорій «А» і «Б», бакалавра, молодшого бакалавра – для посад категорії «В» (стаття 19), встановивши до осіб, які претендують на вступ на державну службу, вимоги до їхньої професійної компетентності, які складаються із загальних та спеціальних вимог (стаття 20) [52].

Тобто, у проекті нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [50] необхідно передбачити загальні та спеціальні

вимоги до професійної компетентності осіб, які претендують на вступ на службу в органи місцевого самоврядування, та її проходження.

Крім того, у Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» відсутні норми щодо проведення конкурсу, випробування та стажування при прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування, натомість, а статтею передбачено відповідне проведення конкурсу, випробування та стажування у порядку, визначеному законодавством України про державну службу [85].

У Законі України «Про державну службу» [52] для усунення корупційного механізму встановлено виключно прозору конкурсну процедуру як вступу, так і призначення на державну службу, яка здійснюється Комісією з питань вищого корпусу державної служби (для категорії «А») та відповідними конкурсними комісіями – для категорій «Б» і «В» відповідно до Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби [68].

Також, Законом України «Про державну службу» (стаття 35) визначено умови для випробування та встановлення відповідності державного службовця займаній посаді строком від одного до шести місяців та встановлено його обов'язковість при призначенні особи на посаду державної служби вперше; передбачено проведення стажування державного службовця з відривом від служби із збереженням його посади та заробітної плати строком від одного до шести місяців на іншій посаді державної служби в іншому державному органі або за кордоном відповідно до законодавства з метою підвищення рівня його професійної компетентності (стаття 48) [52].

Таким чином, з метою врегулювання вказаних питань у проекті нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [50] необхідно було передбачити норми щодо запровадження відкритих прозорих конкурсів на всі посади служби в органах місцевого самоврядування, що сприятиме усунення відповідного корупційного механізму, визначити для посадових осіб місцевого самоврядування умови щодо встановлення випробування при прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування або

її проходженні та порядок проходження стажування з метою підвищення рівня професійної компетентності.

Дуже суттєвою прогалиною Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [85] є те, що у ньому відсутні як норми щодо вимог до професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування, так і щодо управління персоналом в органах місцевого самоврядування. Ці питання на сьогодні регулюються законодавством про державну службу.

Законом України «Про державну службу» [52] створено умови для забезпечення безперервного навчання державних службовців (статті 48, 49): передбачено створення умов для державних службовців щодо підвищення рівня їх професійної компетентності шляхом професійного навчання, яке проводиться постійно за рахунок коштів державного бюджету та інших джерел, не заборонених законодавством, та встановлено обов'язковість підвищення рівня професійної компетентності державних службовців проводиться протягом проходження служби а підвищення кваліфікації – не рідше одного разу на три роки. Визначено також особливості організації професійного навчання державних службовців, необхідність якого визначається їх безпосередніми керівниками та службою управління персоналом державного органу за результатами оцінювання службової діяльності в індивідуальній програмі підвищення рівня професійної компетентності.

Таким чином, було необхідно у проекті нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [85] передбачити розділ щодо підвищення рівня професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування, запровадивши розробку індивідуальних програм розвитку персоналу та планування кар'єри посадових осіб місцевого самоврядування.

З метою формування ефективної системи управління людськими ресурсами на державній службі Законом України «Про державну службу» [52] передбачено систему управління державною службою (стаття 12), яка включає: 1) Кабінет Міністрів України; 2) центральний орган виконавчої влади, що

забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби; 3) Комісію з питань вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії; 4) керівників державної служби; 5) служби управління персоналом, діяльність яких регулюється типовим положенням про службу управління персоналом.

Таким чином, на законодавчому рівні модернізовано систему управління людськими ресурсами державної служби, забезпечивши реорганізацію кадрових служб у служби персоналу, на які покладено функції з планування добору, розстановки кадрів, підвищення їх кваліфікації та кар'єрного росту; ввівши посади секретаря міністерства (у Секретаріаті Кабінету Міністрів України – Державний секретар Кабінету Міністрів України; у міністерстві – державний секретар міністерства) для управління персоналом у міністерствах, та посади керівників державної служби, на яких покладено функції щодо управління персоналом в державних органах.

У зв'язку з цим, створення такої системи управління персоналом має бути передбачено і у проекті Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [50] з урахуванням специфіки служби в органах місцевого самоврядування. Адже, як зазначено у Стратегії реформування державного управління на 2022-2025 роки [12], успіх реформи значною мірою залежить від якості управління людськими ресурсами в державних органах та органах місцевого самоврядування сучасними, ефективними і дієвими службами управління персоналом, впроваджуючи в роботу сучасні методи та інструменти управління персоналом, розвиваючи організаційну та управлінську культуру.

Проблемою служби в органах місцевого самоврядування залишається недосконала система оплати праці та мотивації посадових осіб місцевого самоврядування. Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» визначено (стаття 21), що умови оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування визначаються Кабінетом Міністрів України, а джерелом формування фонду оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування є місцевий бюджет [85].

Для забезпечення мотивації державних службовців Законом України «Про державну службу» передбачено збільшення частки посадового окладу і зменшено частку премій і доплат у структурі оплати праці державного службовця (стаття 50), визначено схему посадових окладів державних службовців (стаття 51). Структура заробітної плати державного службовця складається з: посадового окладу; надбавки за вислугу років; надбавки за ранг державного службовця; премії (у разі встановлення) – за результатами щорічного оцінювання службової діяльності; місячна або квартальна премія відповідно до особистого внеску державного службовця в загальний результат роботи державного органу; місячна або квартальна премія за належне виконання умов контракту про проходження державної служби (у разі укладення), загальний розмір яких за рік, не може перевищувати 30 відсотків фонду його посадового окладу за рік [52].

Визначено і систему заохочення державних службовців за бездоганну та ефективну державну службу, за особливі заслуги (статті 53, 54), до якої належать: оголошення подяки; нагородження грамотою, почесною грамотою, іншими відомчими відзнаками державного органу; дострокове присвоєння рангу в порядку, визначеному цим Законом; представлення до нагородження урядовими відзнаками та відзначення урядовою нагородою (вітальний лист, подяка, почесна грамота); представлення до відзначення державними нагородами. У випадках і порядку, визначених Кабінетом Міністрів України, може надаватися державному службовцю службове житло [52].

Таким чином, у новій редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [50] має бути також встановлена прозора модель оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування та розміри їх посадових окладів відповідно до юрисдикції органу місцевого самоврядування та сформована система заохочень.

Потребує перегляду і система оцінювання посадових осіб місцевого самоврядування, яка передбачає раз на 4 роки атестацію посадових осіб

місцевого самоврядування з метою оцінки їх ділових та професійних якостей, а також кваліфікації.

Законом України «Про державну службу» (стаття 44) передбачено щорічне оцінювання результатів службової діяльності для визначення якості виконання поставлених завдань, а також з метою прийняття рішення щодо преміювання, планування їхньої кар'єри, яке проводиться на підставі показників результативності, ефективності та якості, визначених з урахуванням посадових обов'язків державного службовця, а також дотримання ним правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції, виконання індивідуальної програми професійного розвитку, а також показників, визначених у контракті про проходження державної служби (у разі укладення) [52].

Тому у проекті нової редакції проекту Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [50] необхідно було передбачити щорічне оцінювання результатів службової діяльності посадових осіб місцевого самоврядування на підставі показників результативності, ефективності та якості і за результатами якого буде формуватися індивідуальна програма підвищення рівня їх професійної компетентності.

Крім того, з метою підвищення ефективності та результативності потребують удосконалення на законодавчому рівні і підходи до формування кадрового резерву служби в органах місцевого самоврядування, який створюється за рішенням органу місцевого самоврядування для зайняття посад і просування по службі осіб, які виявили бажання зайняти посаду в органах місцевого самоврядування і мають відповідну кваліфікацію та освіту або здобувають її. Хоча Законом України «Про державну службу» [52] інститут кадрового резерву державної служби було ліквідовано.

Дуже важливим залишається питання відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування. Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» передбачено лише цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування за порушення

законодавства про службу в органах місцевого самоврядування (стаття 23) та матеріальну відповідальність (стаття 24) [85].

Однак, Законом України «Про державну службу» чітко визначено умови та підстави притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності та матеріальної відповідальності (розділ VIII) [52].

Встановлено, що за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни до державних службовців застосовується один із таких видів дисциплінарного стягнення як: зауваження; догана; попередження про неповну службову відповідність; звільнення з посади державної служби [52].

Таким чином, з метою гармонізації державної служби та служби в органах місцевого самоврядування з міжнародними стандартами та нормами ЄС всі зазначені невідповідності були врегульовані у проекті нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [50] для приведення у відповідність із законодавством про державну службу норм щодо політичної неупередженості посадових осіб місцевого самоврядування; порядку вступу на службу в органи місцевого самоврядування, її проходження та припинення; закріплення вимоги до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад служби в органи місцевого самоврядування та вимоги щодо безперервного професійного розвитку посадових осіб місцевого самоврядування; матеріального забезпечення та мотивації посадових осіб місцевого самоврядування, їх правового статусу, соціального і правового захисту та притягнення до відповідальності; поділу посад на політичні і адміністративні посади в органах місцевого самоврядування, встановлення рангів, виокремлення працівників, які виконують функції з обслуговування тощо.

2.2. Особливості служби в органах місцевого самоврядування України в умовах воєнного стану

Організація та проходження служби в органах місцевого самоврядування в умовах воєнного стану має свої особливості щодо організації трудових відносин посадових осіб місцевого самоврядування і регулюється не лише Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [85], а і законами України «Про правовий режим воєнного стану» [83], «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» [80] та «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» [48] .

Крім того, слід врахувати, що відповідно до ст. 7 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» на посадових осіб місцевого самоврядування поширюється дія законодавства України про працю (у першу чергу – Кодексу законів про працю України) з урахуванням особливостей, передбачених цим Законом [85].

Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» визначає поняття організації трудових відносин в умовах воєнного стану як особливості трудових відносин працівників усіх підприємств, установ, організацій в Україні незалежно від форми власності, виду діяльності і галузевої належності, а також осіб, які працюють за трудовим договором з фізичними особами, у період дії воєнного стану, введеного відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану». На період дії воєнного стану вводяться обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина відповідно до статей 43, 44 Конституції України [48].

З метою врегулювання трудових відносин працівників після початку військової агресії Росії проти України, у березні 2022 року був прийнятий Закон України від 15.03.2022 № 2136-IX «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» [80].

Цим Законом було внесено зміни до Кодексу законів про працю України, передбачивши норму, що під час дії воєнного стану, введеного відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», діють обмеження та особливості організації трудових відносин, встановлені Законом України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану», який діє у період дії воєнного стану, введеного відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», та втрачає чинність з дня припинення або скасування воєнного стану [80].

Крім того, частиною третьою статті 1 цього Закону чітко встановлено, що у період дії воєнного стану не застосовуються норми законодавства про працю, законів України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», інших законодавчих актів, що регулюють діяльність державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування у частині відносин, врегульованих цим Законом [80].

Серед новацій Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» [80] можна визначити:

– особливості укладення трудового договору в умовах воєнного стану (стаття 2) – надано право сторонам у період дії воєнного стану за згодою визначати форму трудового договору (строковий чи безстроковий); надано право роботодавцю встановлювати умову про випробування працівника під час прийняття на роботу для будь-якої категорії працівників та укладати з новими працівниками строкові трудові договори, у тому числі на період заміщення тимчасово відсутнього працівника;

– особливості переведення та зміни істотних умов праці в умовах воєнного часу (стаття 3) – надано право роботодавцю перевести працівника на іншу роботу, не обумовлену трудовим договором, без його згоди, але при умові, що така робота не протипоказана працівникові за станом здоров'я, лише для відвернення або ліквідації наслідків бойових дій, а також інших обставин, що ставлять або можуть становити загрозу життю чи нормальним життєвим умовам людей, з оплатою праці за виконану роботу не нижче середньої

заробітної плати за попередньою роботою. У період дії воєнного стану повідомлення працівника про зміну істотних умов праці не пізніше ніж за два місяці не застосовуються;

– особливості розірвання трудового договору з ініціативи працівника (стаття 4) – визначено право працівника розірвати трудовий договір за власною ініціативою у строк, зазначений у його заяві, у разі існування загрози для його життя і здоров'я;

– особливості розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця (стаття 5) – надано право звільнення працівника з ініціативи роботодавця у період його тимчасової непрацездатності, а також у період перебування працівника у відпустці (крім відпустки у зв'язку вагітністю та пологами та відпустки для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку) із зазначенням дати звільнення, яка є першим робочим днем, наступним за днем закінчення тимчасової непрацездатності, зазначеним у документі про тимчасову непрацездатність, або першим робочим днем після закінчення відпустки; норми статті 43 Кодексу законів про працю України [25] щодо розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця за попередньою згодою виборного органу первинної профспілкової організації (профспілкового представника) не застосовуються, крім випадків звільнення працівників підприємств, установ або організацій, обраних до профспілкових органів;

– особливості встановлення та обліку часу роботи та часу відпочинку (стаття 6) – збільшено тривалість робочого часу до 60 годин на тиждень для працівників, зайнятих на об'єктах критичної інфраструктури (в оборонній сфері, сфері забезпечення життєдіяльності населення тощо); дозволено роботодавцю встановлювати п'ятиденний або шестиденний робочий тиждень; визначати час початку і закінчення щоденної роботи (зміни); скоротити тривалість щотижневого безперервного відпочинку до 24 годин;

– особливості обміну документами, організації кадрового діловодства та архівного зберігання кадрових документів у роботодавця (стаття 7) – надано право сторонам трудового договору домовитися про альтернативні способи

створення, пересилання і зберігання наказів (розпоряджень) роботодавця, повідомлень та інших документів з питань трудових відносин та про будь-який інший доступний спосіб електронної комунікації, який обрано за згодою між роботодавцем та працівником;

– робота в нічний час (стаття 8) – заборонено залучати до роботи в нічний час вагітних жінок і жінок, які мають дитину віком до одного року, осіб з інвалідністю, яким за медичними рекомендаціями протипоказана така робота, без їх згоди;

– особливості залучення до роботи деяких категорій працівників (стаття 9) – дозволено застосування праці жінок (крім вагітних жінок і жінок, які мають дитину віком до одного року) за їхньою згодою на важких роботах і на роботах із шкідливими або небезпечними умовами праці, а також на підземних роботах;

– оплата праці (стаття 10) – роботодавець звільняється від відповідальності за порушення зобов'язання щодо строків оплати праці, якщо доведе, що це порушення сталося внаслідок ведення бойових дій або дії інших обставин непереборної сили;

– зупинення дії окремих положень колективного договору (стаття 11) – за ініціативою роботодавця дія окремих положень колективного договору може бути зупинена;

– відпустки (стаття 12) – надано право роботодавцю обмежувати працівнику тривалість щорічної основної відпустки до 24 календарних дні за поточний робочий рік; переносити для працівників відпустки більшої тривалості на період після припинення або скасування воєнного стану; відмовляти працівнику у наданні невикористаних днів щорічної відпустки; на прохання працівника надавати йому відпустку без збереження заробітної плати без обмеження строку, а для працівника, який виїхав за межі території України або набув статусу внутрішньо переміщеної особи – надавати в обов'язковому порядку за заявою працівника відпустку без збереження заробітної плати тривалістю, визначеною у заяві, але не більше 90 календарних днів;

– призупинення дії трудового договору (стаття 13) – надано право роботодавцю за ініціативи однієї із сторін призупинити дію трудового договору на строк не більше ніж період дії воєнного стану, що не тягне за собою припинення трудових відносин. У разі прийняття рішення про скасування призупинення дії трудового договору до припинення або скасування воєнного стану визначено обов’язок роботодавця за 10 календарних днів до відновлення дії трудового договору повідомити працівника про необхідність стати до роботи;

– діяльність профспілок (стаття 14) – на період дії воєнного стану призупинено дію статті 44 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» та відповідні норми колективних договорів;

– відшкодування працівникам та роботодавцям пов’язаних із трудовими відносинами грошових сум, втрачених внаслідок збройної агресії проти України (стаття 15) – визначено норму щодо відшкодування, у визначеному Кабінетом Міністрів України порядку, працівникам та роботодавцям пов’язаних із трудовими відносинами грошових сум, втрачених внаслідок збройної агресії проти України, за рахунок коштів держави-агресора, а також коштів, отриманих від відповідних фондів на відновлення України, у тому числі міжнародних, міжнародної технічної та/або поворотної чи безповоротної фінансової допомоги, інших джерел, передбачених законодавством;

– державний нагляд (контроль) за додержанням законодавства про працю у період дії воєнного стану (стаття 16) – передбачено норму, що у разі виконання в повному обсязі та у встановлений строк приписів про усунення порушень, виявлених під час здійснення позапланових заходів державного нагляду (контролю), штрафи, передбачені статтею 265 Кодексу законів про працю України, не застосовуються.

Пізніше, 12 травня 2022 року, для врегулювання окремих питань стосовно організації та проходження державної служби та служби служби в органах місцевого самоврядування в період дії воєнного стану, був схвалений Закон України № 2259-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо

функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану», що набув чинності 20 травня 2022 року, яким внесено зміни до деяких законів України і, зокрема, до Закону України «Про правовий режим воєнного стану [48].

Зокрема:

– встановлено, що військові адміністрації населених пунктів утворюються в межах територій територіальних громад, у яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, а також в інших випадках, передбачених цим Законом, та здійснюють свої повноваження протягом дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування. Зазначено особливості призначення та звільнення з посади начальника військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів) – Президентом України за пропозицією Генерального штабу Збройних Сил України або відповідної обласної державної адміністрації. Передбачено можливість призначення начальником військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів) відповідного сільського, селищного, міського голови;

– надано додаткові повноваження сільському, селищному, міському голові територіальної громади, на території якої не ведуться бойові дії та не прийнято рішення про утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів) у період дії воєнного стану виключно для здійснення заходів правового режиму воєнного стану приймати відповідні рішення, з обов'язковим інформуванням начальника відповідної обласної військової адміністрації протягом 24 годин;

– визначено норму, що у разі затвердження сільським, селищним, міським головою тимчасової структури виконавчих органів сільської, селищної, міської ради для працівників, посади яких не включені до тимчасової структури, оголошується простій або здійснюється їх переведення на рівнозначну чи нижчу посаду. Таке рішення втрачає чинність не пізніше ніж через 30 днів з дня

припинення чи скасування воєнного стану, якщо ним не встановлено більш ранній строк втрати чинності;

– надано право у період дії воєнного стану сільському, селищному, міському голові призначати осіб на посади та звільняти з посад в органах місцевого самоврядування, керівників комунальних підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління відповідного органу місцевого самоврядування, у визначеному порядку;

– відповідно до рішення Верховної Ради України за поданням Президента України у період дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування: у разі утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів) повноваження сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, сільського, селищного, міського голови може виконувати начальник військової адміністрації щодо затвердження тимчасової структури виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, оголошувати простій або здійснювати переведення на рівнозначну чи нижчу посаду працівників, посади яких не включені до тимчасових штатних розписів; у разі утворення обласної та/або районної військової адміністрації – повноваження такої обласної та/або районної ради здійснюють відповідні обласні та районні військові адміністрації.

Важливо, що призначення осіб на посади та звільнення з посад, які здійснюються начальником районної військової адміністрації, погоджуються з начальником відповідної обласної військової адміністрації. Начальник обласної військової адміністрації, начальник районної військової адміністрації за погодженням з начальником відповідної обласної військової адміністрації може увільняти від виконання посадових обов'язків працівників виконавчого апарату такої районної та/або обласної ради (для таких працівників оголошується простій або здійснюється їх переведення на рівнозначну чи нижчу посаду);

– визначено особливості призначення осіб у період дії воєнного стану на посади в органах місцевого самоврядування, сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради, начальником

відповідної військової адміністрації без конкурсного відбору, обов'язковість якого передбачена законом, на підставі поданої заяви, заповненої особової картки встановленого зразка та документів, що підтверджують наявність у таких осіб громадянства України, освіти та досвіду роботи згідно з вимогами законодавства, встановленими щодо відповідних посад.

Встановлено, що такі посадові особи місцевого самоврядування не можуть бути переведені на інші посади в органах місцевого самоврядування;

– визначено право особи, яка претендує на зайняття посади в органах місцевого самоврядування, на період дії воєнного стану не подавати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, передбачену Законом України «Про запобігання корупції», та документ на вільне володіння державною мовою відповідно до Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» та обов'язок подати їх протягом трьох місяців з дня припинення чи скасування воєнного стану, у разі якщо такі документи не були подані нею раніше.

Встановлено, що не пізніше шести місяців з дня припинення чи скасування воєнного стану, на посади в органах місцевого самоврядування, на які призначені особи без конкурсу, оголошується конкурс. Граничний строк перебування особи на посаді, на яку її призначено без конкурсу, становить 12 місяців з дня припинення чи скасування воєнного стану;

– передбачено, що під час дії воєнного стану не проводяться спеціальна перевірка, визначена Законом України «Про запобігання корупції» стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища та посад з підвищеним корупційним ризиком, перелік яких затверджується Національним агентством з питань запобігання корупції, а також перевірка, передбачена Законом України «Про очищення влади», стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, щодо яких здійснюються заходи з очищення влади (люстрації), такі перевірки здійснюються протягом трьох місяців з дня припинення чи скасування воєнного стану, крім випадку звільнення такої особи

до дня припинення чи скасування воєнного стану або закінчення проведення зазначених перевірок під час дії воєнного стану;

– встановлено, що у разі неподання посадовою особою місцевого самоврядування декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, передбаченої Законом України «Про запобігання корупції» та документа про підтвердження рівня володіння державною мовою відповідно до Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» у визначений строк (протягом трьох місяців з дня припинення чи скасування воєнного стану), а також неподання особою, яка під час дії воєнного стану призначена на посаду, яка передбачає зайняття відповідального або особливо відповідального становища, або посаду з підвищеним корупційним ризиком, визначених документів у встановлений строк, – така посадова особа місцевого самоврядування звільняється із займаної посади протягом трьох робочих днів після завершення цього строку;

– передбачено також, що особи, звільнені з посад служби в органах місцевого самоврядування у період дії воєнного стану, протягом одного року після припинення чи скасування воєнного стану можуть бути прийняті на рівнозначні або нижчі посади служби в органах місцевого самоврядування без проведення конкурсу. Однак ці положення не поширюються на тих посадових осіб місцевого самоврядування, які були призначені у цей період [48].

Таким чином, у період дії воєнного стану служба в органах місцевого самоврядування має свої особливості, оскільки не застосовуються норми законодавства про працю [25], Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [85], інших законодавчих актів, що регулюють діяльність посадових осіб місцевого самоврядування у частині відносин, врегульованих законами України «Про правовий режим воєнного стану» [83], «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» [80] та «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» [48].

2.3. Законодавчі новації щодо розвитку служби в органах місцевого самоврядування України у новій редакції проекту Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»

Розробка нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [50] була викликана стратегічними перетвореннями, започаткованими в Україні задля реалізації ратифікованої Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами [84] щодо наближення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування до європейських принципів, які висуваються до країн - кандидатів на вступ до ЄС, а також принципів «належного врядування», які закріплені рішеннями Ради Європи.

За період з 2015 до 2021 року було підготовлено декілька редакцій проекту Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування». Вперше розробка проекту нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» була передбачена у першому кварталі 2015 року Стратегією реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та планом заходів з її реалізації [91].

До початку повномасштабної війни – 5 січня 2022 року у Верховній Раді України було зареєстровано урядовий проєкт Закону № 6504 «Про службу в органах місцевого самоврядування», спрямований на встановлення нових правових та організаційних засад служби в органах місцевого самоврядування. Наразі цей законопроект пройшов перше читання [50].

Важливо, що у 2021 році Стратегією реформування державного управління України на 2022-2025 роки та планом заходів з її реалізації поставлено завдання щодо супроводження у комітетах та на пленарних засіданнях Верховної Ради України проєкту Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» до його прийняття, з метою застосування однакових підходів до вступу, проходження та припинення служби в органах

місцевого самоврядування, що визначені у Законі України «Про державну службу», з метою узгодження їх положень та усунення прогалин і колізій [12].

Зокрема, згідно із Стратегією реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року [91] зміни законодавства про службу в органах місцевого самоврядування були орієнтовані на вирішення таких проблемних питань в органах місцевого самоврядування як:

- запобігання проявам корупції серед посадових осіб місцевого самоврядування та просування їх по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання ними своїх посадових обов'язків;
- визначення вимог до посад служби в органах місцевого самоврядування та чіткого і прозорого механізму відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування;
- забезпечення соціального захисту та удосконалення системи оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування;
- забезпечення інституційної спроможності служби в органах місцевого самоврядування та модернізація діяльності кадрових служб органів місцевого самоврядування;
- удосконалення системи професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування та практичної спрямованості наукових досліджень потребам органів місцевого самоврядування.

Серед основних напрямів реалізації Стратегії [91], які лягли в основу нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [50], слід відмітити:

- гарантування політичної нейтральності служби в органах місцевого самоврядування шляхом розмежування політичних та адміністративних посад;
- забезпечення рівного доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування та усунення корупційного механізму через проведення виключно відкритого конкурсу на зайняття вакантних посад;
- формування ефективної системи управління людськими ресурсами

на службі в органах місцевого самоврядування;

- підвищення ефективності професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування, запровадження індивідуальних програм розвитку персоналу та планування кар'єри;

- встановлення прозорої моделі оплати праці та уніфікація порядку встановлення розмірів посадових окладів відповідно до юрисдикції органу місцевого самоврядування;

- гармонізація служби в органах місцевого самоврядування з міжнародними стандартами та нормами ЄС;

- забезпечення прозорості, відкритості та підзвітності органів місцевого самоврядування через залучення організацій громадянського суспільства тощо для реалізації державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування.

Серед новацій законопроекту про службу в органах місцевого самоврядування, який був внесений народними депутатами України – членами Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування В.Безгіним, А.Загоруйко, Л.Білозір та іншими [50] слід відмітити:

- чітко визначено поняття служби в органах місцевого самоврядування. Відповідно до законопроекту «служба в органах місцевого самоврядування – це публічна, професійна діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, щодо забезпечення реалізації територіальними громадами права на місцеве самоврядування та здійснення окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом. Службу в органах місцевого самоврядування проходять посадові особи місцевого самоврядування, до яких належать виборні посадові особи місцевого самоврядування та службовці місцевого самоврядування».

Таким чином, законопроектом про службу в органах місцевого самоврядування [50] розмежовано два поняття «виборна посадова особа місцевого самоврядування» і «службовець місцевого самоврядування», на

відміну від чинного Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [85], який визначає поняття лише «посадова особа місцевого самоврядування».

Таке визначення посад спрямоване на гарантування політичної нейтральності служби в органах місцевого самоврядування шляхом розмежування політичних посад, на які обираються виборні посадові особи місцевого самоврядування, та адміністративних посад, на які призначаються в установленому законодавством порядку службовці місцевого самоврядування;

– до посад в органах місцевого самоврядування віднесено посади працівників патронатної служби та посади працівників органів місцевого самоврядування, які виконують функції з обслуговування, які не є службовцями органів місцевого самоврядування. Таким чином, законопроект забезпечує правове регулювання працівників патронатної служби: призначення та звільнення радників, консультантів та помічників сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради, їх період роботи в органі місцевого самоврядування;

– визначено 15 принципів, з дотриманням яких здійснюється служба в органах місцевого самоврядування (додаток Б) (у діючому Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [85] – 14 принципів). Одним з принципів, як і у Законі України «Про державну службу» [52], є принцип політичної неупередженості, суть якого полягає у недопущенні службовцями органів місцевого самоврядування впливу політичних поглядів на їх дії та рішення, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків;

– здійснено поділ адміністративних посад, до яких віднесено посади службовців місцевого самоврядування, на категорії та підкатегорії залежно від порядку призначення, змісту та обсягу повноважень, ступеня відповідальності, необхідного рівня професійної компетентності службовців місцевого самоврядування (додаток В) (як і у Законі України «Про державну службу»

[52]). Встановлено, що спеціальні вимоги до кандидата на зайняття вакантної посади службовця місцевого самоврядування визначаються відповідним керівником служби з урахуванням вимог закону;

– суттєво скорочено кількість рангів посадових осіб місцевого самоврядування: з 15 рангів до 9 рангів, як і у Законі України «Про державну службу» [52], які присвоюються одночасно з призначенням на посаду, а в разі встановлення випробування – після закінчення його строку (додаток В). Визначено, що черговий ранг у межах відповідної категорії посад присвоюється службовцю місцевого самоврядування через кожні три роки з урахуванням оцінювання результатів його службової діяльності. У разі призначення на посаду службовця місцевого самоврядування особи, якій присвоєно ранг державного службовця, військове звання, дипломатичний ранг, інше спеціальне звання, такому службовцю присвоюється ранг не нижче його рангу державного службовця або рангу службовця місцевого самоврядування, з яким відповідно до законодавства співвідноситься його військове звання, дипломатичний ранг, інше спеціальне звання. Таким чином, реалізація цієї норми сприятиме забезпеченню співвідношенню рангів посадових осіб місцевого самоврядування з рангами державних службовців, зарахуванню стажу служби в органах місцевого самоврядування до стажу державної служби і навпаки;

– передбачено норму щодо захисту права на службу в органах місцевого самоврядування, відповідно до якої у разі порушення наданих цим Законом прав або виникнення перешкод у їх реалізації, службовець місцевого самоврядування, який займає посаду категорій «І», «ІІ» і «ІІІ», протягом 30 календарних днів з дня, коли він дізнався або мав дізнатися про це, може подати керівнику служби скаргу із зазначенням фактів порушення його прав або перешкоджання в їх реалізації, для розгляду якої керівник має утворити комісію у складі не менше трьох осіб. Визначено обов'язок керівника служби не пізніше 20 календарних днів з дня отримання скарги надати службовцю місцевого самоврядування обґрунтовану письмову відповідь з урахуванням висновку комісії;

– створено умови для формування ефективної системи управління людськими ресурсами на службі в органах місцевого самоврядування, визначивши у законопроекті окремий розділ щодо управління службою в органах місцевого самоврядування, яка передбачає державну політику у сфері служби в органах місцевого самоврядування, запровадження посади керівника служби в органах місцевого самоврядування та утворення в органі місцевого самоврядування структурного підрозділу або введення посади спеціаліста з питань персоналу (далі – служба персоналу). Визначено, що Положення про службу персоналу в органі місцевого самоврядування має затверджуватися відповідною радою, а розроблятися з урахуванням Типового положення про службу персоналу в органі місцевого самоврядування, затвердженого центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування;

– для забезпечення рівного доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування передбачено право на службу в органах місцевого самоврядування повнолітніх громадян України, які володіють державною мовою, та відповідають вимогам до професійної компетентності;

– з метою усунення корупційного механізму передбачено вступ на службу в органи місцевого самоврядування шляхом призначення громадянина України за результатами конкурсу на посаду службовця місцевого самоврядування (крім виборних посадових осіб місцевого самоврядування), на основі компетентнісного підходу, що дозволить залучати на службу в органи місцевого самоврядування і зберігати на службі професіоналів. Запроваджено процедуру проведення відкритих конкурсів на посади службовців місцевого самоврядування; публікацію оголошення про конкурс та результати його проведення через Єдиний портал вакансій публічної служби; оновлено порядок формування складу конкурсної комісії, застосовано справедливі підходи до визначення переможців конкурсів на посади службовців місцевого самоврядування та призначення на посади службовців місцевого самоврядування осіб, які успішно пройшли зазначені конкурси, але не визначені їх переможцями,

за спрощеними процедурами;

– встановлено обов'язковість випробування при призначенні особи на посаду службовця місцевого самоврядування вперше на строк до шести місяців з метою перевірки відповідності службовця місцевого самоврядування займаній посаді;

– удосконалено процедуру кадрового резерву в органі місцевого самоврядування, передбачивши, що кадровий резерв формується із кандидатів на посади в орган місцевого самоврядування, які мають відкладене право на зайняття посади в органі місцевого самоврядування – коли другий за результатами конкурсу кандидат на зайняття посади службовця місцевого самоврядування має право на призначення на посаду без конкурсу протягом одного року, з дня прийняття конкурсною комісією рішення про результати конкурсу, якщо посада стане вакантною, а також у разі, якщо переможець конкурсу відмовився від зайняття посади або йому відмовлено у призначенні на посаду за результатами спеціальної перевірки;

– удосконалено процедури проходження служби в органах місцевого самоврядування шляхом визначення процедур організації діяльності, відрядження службовця місцевого самоврядування, його стажування, надання відпусток і соціальних гарантій, зміни істотних умов служби в органах місцевого самоврядування, притягнення до відповідальності, забезпечення щорічного оцінювання результатів службової діяльності, припинення служби в органах місцевого самоврядування тощо. Все це сприятиме покращенню умов проходження служби в органі місцевого самоврядування, забезпечить службовцям місцевого самоврядування можливість кар'єрного зростання без проходження конкурсу за результатами оцінювання, забезпечить їх соціальну захищеність та урегулює питання притягнення до дисциплінарної та матеріальної відповідальності;

– скасовано інститут атестації посадових осіб місцевого самоврядування, яка проводилася один раз у чотири роки з метою оцінки ділових та професійних якостей, а також кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, та

запроваджено управління результативністю службової діяльності службовців місцевого самоврядування, яке здійснюється з метою підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування шляхом щорічного оцінювання результатів службової діяльності службовців місцевого самоврядування для визначення ступеня досягнення встановлених завдань за показниками результативності, ефективності та якості виконання таких завдань. Цим самим запроваджено механізм кар'єрного просування службовців місцевого самоврядування шляхом переведення на вищі посади служби в органах місцевого самоврядування в межах категорії посад протягом одного року після отримання відмінної оцінки за результатами щорічного оцінювання;

– створено умови для забезпечення постійного професійного розвитку службовців місцевого самоврядування шляхом професійного навчання (підготовки, підвищення кваліфікації, стажування, самоосвіти) з урахуванням результатів визначення відповідних потреб, яке як і у Законі України «Про державну службу» [52] проводиться протягом проходження служби, а підвищення кваліфікації – не рідше одного разу на три роки. Потреби у професійному навчанні службовця місцевого самоврядування визначаються його безпосереднім керівником разом з таким службовцем місцевого самоврядування, зокрема з урахуванням результатів оцінювання службової діяльності. Для організації навчання за результатами оцінювання службової діяльності службовець місцевого самоврядування разом із службою управління персоналом складає індивідуальну програму професійного розвитку службовця місцевого самоврядування, яку погоджує його безпосередній керівник та затверджує керівник самостійного структурного підрозділу, в якому він працює;

– встановлено прозору модель оплати праці та уніфіковано порядок встановлення розмірів посадових окладів відповідно до юрисдикції органу місцевого самоврядування. Основними складовими заробітної плати службовців місцевого самоврядування визначені: 1) посадовий оклад; 2) місячна або квартальна премія (до 30% від посадового окладу); 3) надбавка за вислугу років

(3 відсотки від посадового окладу за кожний рік стажу служби в органах місцевого самоврядування, але не більше 50 відсотків посадового окладу); 4) надбавка за ранг службовця місцевого самоврядування. Сільські, селищні, міські, районні у місті (у разі створення), районні, обласні ради встановлюють умови оплати праці службовців місцевого самоврядування з урахуванням місцевих умов та можливостей відповідних місцевих бюджетів, виходячи з необхідності забезпечення добору та збереження висококваліфікованих службовців місцевого самоврядування, створення для службовців органів місцевого самоврядування привабливих умов праці та прозорості і конкурентної заробітної плати шляхом фіксації мінімального розміру оплати праці та закладення співвідношення між розмірами оплати праці службовців різних категорій, встановлення посадових окладів на підставі схеми посадових окладів, сформованої з урахуванням місцевих умов та можливостей місцевого бюджету і затвердженої відповідною радою, розмежування умов встановлення посадових окладів службовців місцевого самоврядування відповідно до п'яти груп за оплатою праці;

– визначено правові засади дисциплінарної та матеріальної відповідальності службовців місцевого самоврядування. Підставою для притягнення службовця місцевого самоврядування до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку, тобто протиправної винної дії або бездіяльності чи прийняття рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні службовцем місцевого самоврядування своїх посадових обов'язків та інших вимог, встановлених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами, за який до нього може бути застосовано дисциплінарне стягнення. До службовця місцевого самоврядування передбачено застосування одного з таких видів дисциплінарного стягнення як: зауваження; догана; сувора догана; звільнення з посади;

– чітко визначено і підстави припинення служби в органах місцевого самоврядування: 1) у разі втрати права на службу в органах місцевого самоврядування або його обмеження; 2) за ініціативою службовця місцевого

самоврядування або за угодою сторін; 3) за ініціативою керівника служби; 4) у зв'язку із закінченням строку перебування на посаді службовця місцевого самоврядування; 5) у зв'язку з обставинами, що склалися незалежно від волі сторін; 6) у разі застосування заборони, передбаченої Законом України «Про очищення влади»; 7) у разі незгоди службовця місцевого самоврядування на проходження служби в органах місцевого самоврядування у зв'язку із зміною її істотних умов; 8) у разі виходу службовця місцевого самоврядування на пенсію; 9) у разі досягнення службовцем місцевого самоврядування 65-річного віку або завершення відповідного строку перебування на службі в органах місцевого самоврядування після досягнення 65-річного віку (у разі його продовження); 10) у разі переведення особи, за її згодою, на інше підприємство, в установу, організацію або обранням (затвердженням) на виборну посаду.

Таким чином, зазначеним законопроектом створено правові засади створення професійної служби в органах місцевого самоврядування, оскільки визначить статус виборних посадових осіб місцевого самоврядування та службовців органів місцевого самоврядування, працівників патронатної служби, удосконалить конкурсні процедури та процедури проходження служби в органах місцевого самоврядування, зміцнить стабільність служби в органах місцевого самоврядування та довіру до неї, надасть керівникам служби дієві інструменти прийняття ефективних управлінських рішень.

РОЗДІЛ 3

ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ ВІДПОВІДНО ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ

3.1. Зарубіжний досвід розвитку служби в органах місцевого самоврядування та шляхи його впровадження в Україні

Ратифікувавши Угоду про асоціацію України з Європейським Союзом [84], наша держава взяла на себе зобов'язання щодо гармонізації державної служби та служби в органах місцевого самоврядування з європейськими стандартами демократичного врядування.

У словнику «Публічне управління» поняття «демократичне врядування» розглядається як набір принципів і практик, що сприяють ефективному публічному управлінню та адмініструванню, дотриманню демократії та сталого розвитку держави через законодавчо унормовану процедуру взаємодії держави з органами місцевого самоврядування, приватним та громадським секторами, передбачаючи при цьому рівність, прозорість і взаємовідповідальність за прийняте рішення та його реалізацію [95, с. 130–131]; де «європейські стандарти публічного управління» це комплекс правил і норм формування й упровадження політик, вимог до системи управління, які в сукупності створюють засади добровільного й повторного їх застосування в діяльності з метою наближення до певної еталонної моделі побудови та реалізації сучасної публічної влади, орієнтованої на людину [95, с. 49]; а «добре врядування» (GOOD GOVERNANCE) – концепція публічного управління, що передбачає переорієнтацію управління на процес взаємодії та співробітництва із бізнес-структурами, суспільними інститутами та громадянами у процесі прийняття й реалізації рішень та політик для досягнення оптимального для всіх зацікавлених сторін за даних умов результату [95, с. 42].

Тобто, європейський підхід до публічної служби передбачає чесну конкуренцію, конкурс, змагальність, селекцію, яка приводить до управління кращих, що забезпечить в Україні формування цивілізованої управлінської еліти, стабільність державної та муніципальної служби, яка передбачає насамперед, наступність і спадкоємність управління персоналом [102, с. 6].

Таким чином, на сьогодні розвиток служби в органах місцевого самоврядування України має здійснюватися з урахуванням визначених Європейською Хартією місцевого самоврядування та Стратегією інновацій та доброго врядування на місцевому рівні концептуальних засад процесів децентралізації в Європі та демократичного врядування [19; 101].

Зокрема, згідно із Стратегією, добре врядування є необхідною вимогою для органів місцевого самоврядування постійно покращувати управління за 12 принципами [101] – це ті принципи, на яких має базуватися і розвиток законодавства про службу в органах місцевого самоврядування, а саме:

Принцип 1. Чесне проведення виборів, представництво та участь – означає, що вибори на виборні посади в органах місцевого самоврядування проводяться відкрито та чесно, відповідно до міжнародних стандартів та без фальсифікацій; дотримується принцип гендерної рівності чоловіків та жінок для участі у виборах, що ґрунтується на свободі волевиявлення, зборів та об'єднання; забезпечено врахування у процесі прийняття рішень всіх голосів, у тому числі осіб, які належать до найменш захищених та найбільш вразливих груп населення; досягнуто консенсусу у питаннях, що найкраще відповідає інтересам усієї громади та яким чином цього досягнути відповідно до волі більшості, водночас із повагою до прав та законних інтересів меншості.

Принцип 2. Відповідність вимогам та очікуванням громадян – передбачає, що служба в органах місцевого самоврядування має бути публічною, професійною, політично неупередженою, ефективною, орієнтованою на громадян, яка функціонує в інтересах (спільних інтересах) територіальних громад, держави і суспільства, відповідає очікуванням громадян.

Принцип 3. Раціональність та ефективність – означає, що з метою підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування має здійснюватися управління ефективністю службової діяльності посадових осіб місцевого самоврядування з визначенням завдань і показників якості, результативності та ефективності їх виконання на відповідний період для досягнення цілей органу місцевого самоврядування; запроваджуватися інструменти підвищення раціональності, якості та ефективності надання послуг та проведення регулярних аудитів для оцінки та покращення його діяльності.

Принцип 4. Відкритість та прозорість – інформація про діяльність і результати діяльності на службі в органах місцевого самоврядування та її посадових осіб має бути доступною, публічною і відкритою для громадян і суспільства, в тому числі – декларування майна та доходів посадових осіб місцевого самоврядування; громадськість залучається до проведення публічних консультацій, обговорення питань щодо розроблення, прийняття та виконання актів органів місцевого самоврядування, реалізації інших повноважень органів місцевого самоврядування.

Принцип 5. Верховенство права – право на службу в органи місцевого самоврядування, а також обмеження щодо вступу на службу в органи місцевого самоврядування, правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування, умови вступу, обрання, призначення кандидатів на службу в органи місцевого самоврядування, її проходження і службової кар'єри, питання оплати праці, заохочень та соціальних гарантій визначаються виключно законом і здійснюються відповідно до закону.

Принцип 6. Етична поведінка – означає, що одним із принципів, відповідно до якого має здійснюватися служба в органах місцевого самоврядування, є принцип доброчесності, який передбачає для посадових осіб місцевого самоврядування забезпечення пріоритету добробуту громади над їх приватними інтересами, використання ефективних засобів для запобігання та боротьби з усіма формами корупції, вчасного повідомлення про конфлікти

інтересів, та утримання осіб, залучених до таких конфліктів, від участі у прийнятті відповідних рішень.

Принцип 7. Компетентність та потенціал – вимагає визначення вимог до професійної компетентності осіб на зайняття посад на службі в органах місцевого самоврядування; забезпечення безперервного професійного розвитку посадових осіб місцевого самоврядування шляхом їх професійного навчання; врахування результатів навчання під час щорічного оцінювання діяльності посадових осіб місцевого самоврядування та забезпечення їх мотивації, кар'єрного зростання та постійного вдосконалення діяльності для перетворення навичок у потенціал.

Принцип 8. Інновації та відкритість до змін – вимагає від посадових осіб місцевого самоврядування стратегічного, аналітичного, критичного і креативного мислення та безперервного професійного розвитку для пошуку і впровадження інноваційних форм, методів і шляхів вирішення проблем сталого економічного розвитку, впровадження цифрових технологій надання якісних послуг, готовність до вивчення кращих вітчизняних і європейських практик та впровадження їх у життя.

Принцип 9. Сталий розвиток та спрямованість – забезпечується стратегічне планування та організація діяльності органу місцевого самоврядування відповідно до розробленої стратегії сталого розвитку регіону чи громади на довгострокові результати з визначенням показників якості, результативності і ефективності для врахування інтересів майбутніх поколінь.

Принцип 10. Раціональне управління фінансами – має бути встановлена чітка система оплати праці та мотивації посадових осіб місцевого самоврядування відповідно до юрисдикції органу місцевого самоврядування та з урахуванням результатів діяльності посадових осіб місцевого самоврядування і результатів діяльності органу місцевого самоврядування. Формування бюджетів громад має здійснюватися за умови проведення відповідних консультацій з громадою, забезпеченні належної оцінки та управління ризиками.

Принцип 11. Права людини, культурне розмаїття та соціальна згуртованість – передбачає забезпечення на службі в органах місцевого самоврядування для посадових осіб місцевого самоврядування конституційних і трудових прав та соціальних гарантій людини і громадянина шляхом належного дотримання, захисту і реалізації прав людини, а також боротьби з дискримінацією за будь-якими ознаками, захист права на службу в органах місцевого самоврядування; визнання культурного розмаїття цінністю; стимулювання соціальної згуртованості; збереження доступу до основних послуг, у тому числі, для найменш захищених груп населення.

Принцип 12. Підзвітність – означає, що законом про службу в органах місцевого самоврядування має бути визначено види відповідальності та підстави притягнення посадових осіб місцевого службовця до відповідальності; передбачено звітування про діяльність органу місцевого самоврядування та прийняті рішення посадових осіб місцевого самоврядування.

Аналіз проєкту нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [50] свідчить, що переважна частина принципів демократичного врядування уже в ньому врахована, оскільки це було передбачено Стратегією реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року [91].

Крім того, при розробці проєкту [50] був врахований і польський досвід служби в органах місцевого самоврядування. Хоча, як зазначає експертка Центру політико-правових реформ В. Дерезь, польський Закон («Про працівників місцевого самоврядування» від 21 листопада 2008 року) та український законопроект багато в чому схожі, однак щодо цілої низки питань український законопроект містить більшу деталізацію правового регулювання, ніж польський Закон. Це стосується, зокрема, виокремлення принципів служби в органах місцевого самоврядування та визначення сутності кожного принципу; досить детально врегульовано конкурсну процедуру, визначені питання управління службою в органах місцевого самоврядування, службової кар'єри,

питання професійного розвитку службовців місцевого самоврядування, діяльності виборних посадових осіб [10].

Ключовою відмінністю В. Дерець називає використання у польському Законі терміну «співробітник/працівник» (польською – «pracownik») місцевого самоврядування, при цьому, хоча у ньому й вживається термін «служба» (польською – «służba»), польський Закон не містить терміна «службовець» (польською – «urzędnik»), який, своєю чергою, вживається в Законі Польщі «Про цивільну службу» [10].

Разом з цим, у польському Законі є норми щодо підготовчої служби (польською – «służby przygotowawczej») – «мікс» випробування та підготовки як форми професійного навчання, яка організовується для співробітників, які призначаються вперше та з якими укладено строковий договір не довше, ніж на 6 місяців. Така підготовча служба спрямована на теоретичну та практичну підготовку, триває не більше 3 місяців і закінчується іспитом, позитивний результат якого є умовою для продовження таким співробітником роботи. Однак, передбачено, що керівник підрозділу може звільнити співробітника від обов'язку проходження підготовчої служби, якщо знання чи навички такого співробітника забезпечують належне виконання службових обов'язків [10].

Цей польський досвід заслуговує на увагу, а тому доцільно було б передбачити таку норму щодо підготовчої служби у проекті нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [50] при встановленні випробування, яке є обов'язковим при призначенні особи на посаду службовця місцевого самоврядування вперше.

Також, з метою впровадження на службі в органах місцевого самоврядування принципу 3 (раціональність та ефективність) щодо запровадження інструментів підвищення раціональності, якості та ефективності надання послуг та проведення регулярних аудитів для оцінки та покращення діяльності органу місцевого самоврядування можна використовувати європейський досвід управління якістю.

Управління через якість нерідко називають просто «управлінням якістю», що являє собою сукупність різних стратегій і процедур діяльності, які об'єднують філософія стратегії підвищення якості. В Європейських системах управління існують і займають важливе місце такі системи забезпечення якості, як TQM (Total Quality Management), SQMS (Scottish Quality Management System), ISO (International Standardization) та ін. [14].

Для впровадження стандарту ISO 9001 в органах місцевого самоврядування був розроблений стандарт ISO 18091 «Системи менеджменту якості. Настанови щодо застосування ISO 9001 в органах місцевого самоврядування», який є одним з інструментів забезпечення довіри громадян до органів влади на всіх рівнях та є одним із засобів, за допомогою якого органи місцевого самоврядування забезпечать спроможність громади та місцевий економічний розвиток. Його метою є розробка рекомендацій щодо впровадження системи менеджменту якості, що відповідає вимогам ISO 9001 в органах місцевого самоврядування з урахуванням вимог ISO 9001:2015. Він надає діагностичні моделі і інструменти для впровадження комплексної системи управління якістю, яка буде сприяти підвищенню ефективності і надійності місцевих органів влади [106].

Наявний досвід впровадження системи управління якістю у деяких органах місцевого самоврядування підтверджує: можна реально поліпшувати свою діяльність шляхом її вдосконалення. За результатами діяльності цих органів можна дійти висновку, що впровадження системи управління якістю створює необхідні умови для забезпечення вимог та очікувань замовників послуг, якими є жителі територіальних громад українських міст. Але це лише початок шляху до розвитку та подальшого вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування. Такий розвиток залежить від міських голів, виконавчих комітетів та депутатів міських рад, усіх посадових осіб виконавчих органів [41, с. 13].

Так, слід зазначити, що запровадження системи управління якістю в органах місцевого самоврядування відповідно до стандарту ISO 18091

«Системи менеджменту якості. Настанови щодо застосування ISO 9001 в органах місцевого самоврядування» [106] передбачає організацію діяльності органу місцевого самоврядування відповідно до 8 принципів системи управління якістю, визначених Стандартом.

Принцип 1. Орієнтація на замовника – це означає, діяльність органу місцевого самоврядування має бути орієнтованою на потреби громади та її жителів шляхом вивчення, аналізу цих потреб та їх реалізації, перевищуючи очікування громадян.

Принцип 2. Лідерство – забезпечення результативності та ефективності діяльності органу місцевого самоврядування можливе лише за умови лідерства керівників на усіх рівнях управління в органі місцевого самоврядування, їх відповідальності за прийняті рішення та постійного вдосконалення своєї діяльності.

Принцип 3. Залучення персоналу – передбачає створення ефективної системи управління людськими ресурсами в органі місцевого самоврядування, забезпечуючи належні умови для посадових осіб місцевого самоврядування щодо залучення їх до процесів формування і реалізації стратегії органу та забезпечення результативності його діяльності, їх мотивації до постійного підвищення ефективності своєї діяльності.

Принцип 4. Процесний підхід – означає, що з метою досягнення поставлених цілей діяльність органу місцевого самоврядування має бути розподілена на процеси, з «входами» і «виходами» для кожного процесу та встановленими вимогами до якості, результативності і ефективності кожного процесу.

Принцип 5. Системний підхід до управління – управління діяльністю в органі місцевого самоврядування має здійснюватися з урахуванням системи взаємопов'язаних процесів.

Принцип 6. Постійне поліпшення – з метою забезпечення надання якісних послуг громаді діяльність органу місцевого самоврядування та кожної

посадової особи місцевого самоврядування має бути спрямована на постійне удосконалення.

Принцип 7. Прийняття рішень на основі фактів – прийняття рішень в органі місцевого самоврядування їх керівниками має здійснюватися лише на підставі аналізу даних та інформації.

Принцип 8. Взаємовигідні відносини з постачальниками – основою ефективною та результативною діяльності органу місцевого самоврядування має стати взаємна повага посадових осіб місцевого самоврядування до постачальників послуг і взаємовигідні стосунки.

Крім того, система управління якістю в органі місцевого самоврядування передбачає впровадження ефективною системи оцінювання його діяльності.

Зокрема, як зазначає О. Чернеженко, в Англії та Уельсі, де діють майже 450 місцевих осередків влади (в тому числі на рівні графств, районів та муніципалітетів), які виконують значні функції у сфері освіти, житлового будівництва, планування територій, соціальних послуг, утилізації відходів, обслуговування парків та садів, спорту та дозвілля, запроваджено систему національних індикаторів для оцінювання їхньої діяльності. Бенчмаркінг місцевої влади в Англії і Уельсі було введено у 1992 р., розробивши для цього понад 200 індикаторів з усіх напрямів діяльності (економічний розвиток, житлово-комунальне господарство, освіта, охорона здоров'я, транспорт тощо) [103].

Тобто, впровадження в органах місцевого самоврядування системи управління якістю відповідно до стандарту ISO 18091 «Системи менеджменту якості. Настанови щодо застосування ISO 9001 в органах місцевого самоврядування» [106] сприятиме результативності їх діяльності та розвитку служби в органах місцевого самоврядування відповідно до потреб громадян, забезпеченню якості послуг, що надаються органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами; ефективному використанню коштів, створенню належних умов для постачальників, споживачів послуг та персоналу, що

сприятиме ефективній реалізації реформи децентралізації влади та формуванню спроможних громад.

Таким чином, враховуючи зарубіжний досвід, необхідно для розвитку законодавства про службу в органах місцевого самоврядування забезпечувати реалізацію 12 принципів належного врядування; доповнити проект нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [50] нормою щодо проведення підготовчої служби при встановленні випробування, яке є обов'язковим при призначенні особи на посаду службовця місцевого самоврядування вперше; впроваджувати в органах місцевого самоврядування інструменти управління якістю та систему національних індикаторів для оцінювання діяльності органу місцевого самоврядування.

3.2. Перспективи професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування України для забезпечення її ефективності та розвитку відповідно до європейських стандартів

Впровадження ключових реформ місцевого самоврядування та децентралізації влади вимагає нових підходів для забезпечення розвитку та професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування.

Державна політика України щодо розвитку служби в органах місцевого самоврядування спрямована на її професіоналізацію через створену систему професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування, що базується на європейських стандартах освіти упродовж життя, визначених у цілій низці міжнародних правових актів [35; 107–109].

Одним з них є Меморандум безперервної освіти Європейського Союзу [35], який визначає шість ключових принципів безперервного навчання, які необхідно враховувати для професійного розвитку посадових осіб місцевого самоврядування: нові базові знання і навички для всіх; збільшення інвестицій в людські ресурси; інноваційні методики викладання і навчання; нова система

оцінки здобутої освіти; розвиток наставництва і консультування; наближення освіти до дому.

Саме тому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 грудня 2017 р. № 974 було схвалено Концепцію реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад (далі – Концепція), якою запропоновано нову модель професійного навчання, зорієнтовану на потреби особистості у професійному розвитку протягом усього життя та впровадженні принципів належного врядування [90].

Основні проблеми, напрями та заходи реформування системи професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування визначені у додатку Г.

Важливою новацією даної Концепції [90] є те, що нею запроваджено обов'язковість підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування за загальними професійними програмами, а також за програмами спеціалізованих короткострокових навчальних курсів, тематичних постійно діючих та/чи короткострокових семінарів, тренінгів.

Зокрема, для посадових осіб місцевого самоврядування запроваджено обов'язкове підвищення кваліфікації за загальними та спеціальними професійними програмами:

- протягом року після призначення – для посадових осіб місцевого самоврядування, вперше призначених на посаду в органах місцевого самоврядування;

- протягом року після набуття повноважень – для посадових осіб місцевого самоврядування, вперше обраних на виборну посаду на місцевих виборах;

- не менше одного разу на три роки – для посадових осіб місцевого самоврядування, призначених на посаду в органах місцевого самоврядування;

- не менше одного разу протягом строку здійснення повноважень – для

посадових осіб місцевого самоврядування, обраних або затверджених відповідною радою на виборну посаду [90].

Також, запроваджено обов'язкове підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування за програмами спеціалізованих короткострокових навчальних курсів, тематичних постійно діючих та/чи короткострокових семінарів, тренінгів:

- не менше одного разу на три роки – для посадових осіб місцевого самоврядування, призначених на посаду в органах місцевого самоврядування;

- не менше двох разів протягом строку здійснення повноважень – для сільських, селищних, міських голів, голів та заступників голів районної, районної у місті ради, обласної ради, секретарів сільської, селищної та міської ради [90].

Крім того, передбачено обов'язкове навчання керівників структурних підрозділів виконавчих органів місцевих рад з питань передачі знань та досвіду (для подальшого навчання посадових осіб місцевого самоврядування, які перебувають у їх підпорядкуванні) [90].

Для забезпечення професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування Концепцією [90] передбачено також сприяння впровадженню у системі професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування освітніх інновацій; розроблення та впровадження механізму визнання результатів неформального та інформального навчання, накопичувальної системи кредитів за результатами професійного навчання.

Важливою новацією Концепції є і те, що для удосконалення механізму фінансування професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування запроваджено норму для органів місцевого самоврядування виділення за рішенням відповідної місцевої ради обов'язкової частки видатків на професійне навчання; передбачення фінансування підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування за рахунок коштів місцевих бюджетів, а також створення інтегрованої системи управління людськими ресурсами, що

відображатиме результати професійного розвитку та проходження професійного навчання [90].

На виконання Концепції [90] Національним агентством України з питань державної служби було прийнято цілу низку розпорядчих документів, а саме: затверджено порядок організації підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування [65; 61], порядок визнання документів та результатів навчання за програмами підвищення кваліфікації, а також участі у заходах обміну досвідом [62]; визначено механізм впровадження накопичувальної системи кредитів за результатами професійного навчання [64], запроваджено портал управління знаннями тощо.

Разом з тим, Національним агентством України з питань державної служби не враховано, що відповідно до Конституції України [29] органи місцевого самоврядування діють відповідно та у спосіб, визначений Конституцією [29] та законами України. Тобто, норми щодо забезпечення безперервності, обов'язковості, плановості професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування, обов'язкової частки видатків на професійне навчання; передбачення фінансування підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування за рахунок коштів місцевих бюджетів, посилення відповідальності керівників служби в органах місцевого самоврядування за створення належних умов для професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування мають рекомендаційний характер, так як ці питання мають визначатися виключно законом, у даному випадку – Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [85].

На сьогодні у діючому Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» ці питання не врегульовано, натомість зазначено у статті 19, що організація навчання і підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, просування їх по службі, особливості їх дисциплінарної відповідальності, вирішення інших питань, пов'язаних із службою в органах місцевого самоврядування, забезпечуються у порядку, передбаченому законом [85].

У запропонованому проекті Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [50] зазначені питання також недостатньо врегульовані.

Так, у зазначеному законопроекті питанню професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування присвячені стаття 39 «Управління професійним розвитком службовців місцевого самоврядування» та стаття 40 «Індивідуальна програма професійного розвитку службовця місцевого самоврядування», норми яких щодо організації професійного навчання та підвищення рівня професійної компетентності стосуються лише службовців місцевого самоврядування, до яких не належать виборні посади [50].

Тобто, як стаття 39, у якій зазначено, що професійне навчання службовців місцевого самоврядування проводиться протягом проходження служби, а підвищення кваліфікації – не рідше одного разу на три роки, а керівник служби місцевого самоврядування забезпечує професійне навчання службовців місцевого самоврядування, вперше призначених на посаду в органі місцевого самоврядування, протягом року з дня їх призначення, так і стаття 40 стосуються лише службовців місцевого самоврядування, тобто, посад, на які особи призначаються на підставі конкурсної процедури або за іншою процедурою, передбаченою цим Законом, наділені повноваженнями щодо виконання завдань і функцій місцевого самоврядування і до яких не відносяться виборні посади [50].

Відповідно до зазначеного законопроекту [50] виборні посади – це ті посади, на які особи обираються на місцевих виборах або обираються відповідною радою з числа депутатів цієї ради або затверджуються відповідною радою, наділені повноваженнями щодо виконання завдань і функцій місцевого самоврядування.

Особливості професійного навчання виборних посадових осіб місцевого самоврядування визначено у статті 84, яка передбачає обов'язок сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі створення), районної, обласної ради, сільського, селищного, міського голови забезпечувати професійне навчання

(підготовку, підвищення кваліфікації, стажування, самоосвіту) виборних посадових осіб місцевого самоврядування, яких вперше обрано або затверджено на відповідні посади. Водночас, для виборних посадових осіб місцевого самоврядування передбачено, що їх професійне навчання здійснюється у порядку, затвердженому Кабінетом Міністрів України [50].

Отже, норми, визначені Концепцією [90] щодо обов'язковості підвищення кваліфікації за програмами підвищення кваліфікації за загальними та спеціальними професійними програмами: протягом року після набуття повноважень – для посадових осіб місцевого самоврядування, вперше обраних на виборну посаду на місцевих виборах; не менше одного разу протягом строку здійснення повноважень – для посадових осіб місцевого самоврядування, обраних або затверджених відповідною радою на виборну посаду, а також за програмами спеціалізованих короткострокових навчальних курсів, тематичних постійно діючих та/чи короткострокових семінарів, тренінгів не менше двох разів протягом строку здійснення повноважень – для сільських, селищних, міських голів, голів та заступників голів районної, районної у місті ради, обласної ради, секретарів сільської, селищної та міської ради залишаються декларативними і мають рекомендаційний характер і не врегульовані на законодавчому рівні.

Залишається декларативною і визначена Концепцією [90] норма щодо обов'язкової частки видатків на професійне навчання посадових осіб місцевого самоврядування, адже у проекті Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» ця норма не передбачена, натомість у статті 39 законопроекту [50] зазначено, що організація професійного навчання службовців місцевого самоврядування забезпечується керівником служби в межах витрат, передбачених на утримання відповідного органу місцевого самоврядування.

Серед новацій законопроекту щодо професійного розвитку службовців місцевого самоврядування статтею 39 визначено:

– збереження за службовцем місцевого самоврядування посади та середньої заробітної плати на строк підвищення кваліфікації, а також його стажування з відривом від служби строком від одного до шести місяців на іншій посаді в іншому органі місцевого самоврядування або за кордоном, що здійснюється відповідно до Типового порядку стажування службовців місцевого самоврядування, затвердженого центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування, та Порядку стажування службовців місцевого самоврядування, затвердженого відповідною радою;

– можливість стажування в органах місцевого самоврядування громадян з числа молоді, які не перебувають на посадах в органах місцевого самоврядування, строком до шести місяців у порядку, визначеному сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті (у разі створення), районної, обласної ради;

– урахування результатів оцінювання службової діяльності службовців місцевого самоврядування безпосереднім керівником разом з таким службовцем місцевого самоврядування для визначення його потреб у професійному навчанні. [50].

Статтею 40 передбачено складання службовцем місцевого самоврядування разом із службою управління персоналом індивідуальної програми його професійного розвитку, яку погоджує його безпосередній керівник та затверджує керівник самостійного структурного підрозділу, в якому він працює. Зазначена індивідуальна програма має розроблятися відповідно до Порядку складання індивідуальної програми професійного розвитку службовця місцевого самоврядування, затвердженого відповідною радою та розробленого з урахуванням Типового порядку складання індивідуальної програми професійного розвитку службовця місцевого самоврядування, затвердженого центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування. Також визначено і процедуру внесення службою управління персоналом пропозицій керівнику

служби щодо організації професійного навчання службовців місцевого самоврядування відповідно до їх потреб у професійному навчанні, узагальнених на основі індивідуальних програм їх професійного розвитку [50].

Разом з тим, з метою забезпечення професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування необхідно доопрацювати законопроект «Про службу в органах місцевого самоврядування» [50], передбачивши норми щодо:

- обов'язковості підвищення рівня професійної компетентності виборними посадовими особами місцевого самоврядування за загальними та спеціальними професійними програмами підвищення кваліфікації: протягом року після набуття повноважень – для посадових осіб місцевого самоврядування, вперше обраних на виборну посаду на місцевих виборах; не менше одного разу протягом строку здійснення повноважень – для посадових осіб місцевого самоврядування, обраних або затверджених відповідною радою на виборну посаду, а також за програмами спеціалізованих короткострокових навчальних курсів, тематичних постійно діючих та/чи короткострокових семінарів, тренінгів не менше двох разів протягом строку здійснення повноважень – для сільських, селищних, міських голів, голів та заступників голів районної, районної у місті ради, обласної ради, секретарів сільської, селищної та міської ради;

- визначення типових вимог до професійної компетентності виборних посадових осіб місцевого самоврядування, серед яких лідерство; комунікація та взаємодія; розуміння сфери місцевого регіонального управління та місцевого економічного розвитку; стратегічне бачення; управління змінами та інновації; доброчесність та дотримання правил етичної поведінки; професійні знання;

- впровадження оцінювання результатів службової діяльності виборних посадових осіб місцевого самоврядування з урахуванням особливостей їх правового статусу та діяльності;

- формування індивідуальної програми професійного розвитку виборної посадової особи місцевого самоврядування за результатами щорічного оцінювання її діяльності;

– запровадження обов’язкової частки видатків на професійне навчання виборних посадових осіб місцевого самоврядування та службовців органів місцевого самоврядування;

– посилення відповідальності керівників служби в органах місцевого самоврядування за створення належних умов для професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування Після прийняття та набуття чинності нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [50].

Національному агентству України з питань державної служби необхідно розробити: Типові вимоги до професійної компетентності виборних посадових осіб місцевого самоврядування; Типовий порядок проведення конкурсу на зайняття посад службовців місцевого самоврядування; Типовий порядок ведення та зберігання особових справ службовців місцевого самоврядування; Типовий порядок формування і організації роботи з кадровим резервом службовців органів місцевого самоврядування; Типовий порядок оцінювання результатів службової діяльності службовців місцевого самоврядування; Типовий порядок стажування службовців місцевого самоврядування; Типовий порядок складання індивідуальної програми професійного розвитку службовця місцевого самоврядування; Типове положення про службу управління персоналом в органі місцевого самоврядування.

Крім того, для забезпечення розвитку служби в органах місцевого самоврядування необхідно передбачити у проекті нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [50] вимоги щодо впровадження на службі в органах місцевого самоврядування професійних стандартів, як це і передбачено Стратегією реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року і планом заходів щодо її реалізації [91] та Планом заходів із впровадження Національної рамки кваліфікацій на 2016 – 2020 роки» [58], які мають стати основою як для оцінювання кандидатів при відборі на службу в органи

місцевого самоврядування, так і для визначення змісту професійного навчання виборних посадових осіб та службовців органів місцевого самоврядування.

На сьогодні поняття професійного стандарту визначено у Законі України «Про освіту», де: професійний стандарт – це затверджені в установленому порядку вимоги до компетентностей працівників, що слугують основою для формування професійних кваліфікацій [81], а вимоги щодо їх розроблення та затвердження визначені Порядком розроблення та затвердження професійних стандартів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 31 травня 2017 р. № 373 [70].

Важливо, що у країнах ЄС виділяють три основні типи професійних стандартів: 1) професійний стандарт як класифікатор основних професій; 2) професійний стандарт як критерій для оцінювання професійної діяльності; 3) професійний стандарт – як професійний профіль, об'єднаний з кваліфікацією [96; 93].

Таким чином, для забезпечення професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування необхідно доопрацювати проект нової Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», передбачивши умови щодо обов'язковості професійного навчання виборних посадових осіб, запровадження обов'язкової частки видатків на професійне навчання виборних посадових осіб місцевого самоврядування та службовців органів місцевого самоврядування; посилення відповідальності керівників служби в органах місцевого самоврядування за створення належних умов для професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування; запровадження професійних стандартів як для оцінювання кандидатів при відборі на службу в органи місцевого самоврядування, так і для визначення змісту професійного навчання виборних посадових осіб та службовців органів місцевого самоврядування.

3.3. Нові підходи до управління персоналом як невід’ємної складової розвитку служби в органах місцевого самоврядування України

Розвиток служби в органах місцевого самоврядування неможливий без створення ефективної системи управління персоналом, роль якої є ключовою у формуванні професійного корпусу посадових осіб місцевого самоврядування.

Як показує світова практика, більшість проблем сталого розвитку територій чи країн виникають через неякісне виконання публічними службовцями своїх обов’язків, їх безвідповідальність. Якраз стан управління персоналом на публічній службі є основною причиною падіння «рейтингів» країн по всім параметрам. Не відсутність інвестицій чи фінансових ресурсів, а слабка система управління гальмує процес розвитку країн. Для суспільства важливіше мати якісний управлінський персонал на публічній службі ніж якісні закони [102, с. 8].

Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки наголошує на підвищенні якості управління людськими ресурсами на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування, створенні сучасних, ефективних і дієвих служб управління персоналом шляхом ефективного виконання покладених на них завдань із впровадженням в роботу сучасних методів та інструментів управління персоналом, розвитку організаційної та управлінської культури [12].

Деякі з основних завдань Стратегії [12] з цього напрямку були покладені в основу проекту Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», а саме щодо:

– оновлення процедури відбору кандидатів на службу в органи місцевого самоврядування в частині удосконалення оцінювання компетентностей кандидата, забезпечення дотримання принципів недискримінації та рівного доступу під час проходження конкурсу кандидатами незалежно від їх статі, етнічного та соціального походження, наявності інвалідності тощо (статті 21–26);

– запровадження формування кадрового резерву на посади служби в органах місцевого самоврядування (із забезпеченням рівних прав та можливостей для жінок і чоловіків) із числа кандидатів, які мають відкладене право на зайняття посади та можуть бути призначеними на рівнозначну або нижчу посаду в органі місцевого самоврядування з урахуванням їх професійної компетентності (стаття 35);

– розроблення критеріїв та надання можливості кар’єрного просування, зокрема на посади вищої категорії, службовців органів місцевого самоврядування за результатами щорічного оцінювання службової діяльності (статті 37, 38);

– створення можливостей стосовно стажування з метою залучення на службу в органи місцевого самоврядування молодих висококваліфікованих фахівців (стаття 38);

– запровадження класифікації посад в органах місцевого самоврядування, категорій та підкатегорій (статті 6–8) ;

– проведення комплексної реформи системи оплати праці (статті 46–52);

– посилення гарантій щодо запобігання необґрунтованим звільненням службовців органів місцевого самоврядування (статті 9, 13, 63–65) ;

– впровадження програми постійного професійного розвитку для працівників служб управління персоналом щодо сучасних практик та інструментів управління персоналом;

– забезпечення розвитку і підтримки організаційної та управлінської культури, етичної поведінки, орієнтованості на співробітництво, досягнення результатів та людино центричність;

– розроблення та впровадження професійних програм адаптації;

– удосконалення процедур та інструментів оцінки результативності службової діяльності службовців місцевого самоврядування, її узгодження з процесами стратегічного планування і звітування (стаття 38);

– забезпечення ефективного управління службою в органах місцевого самоврядування відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування (статті 15-17) [50].

Посадові особи місцевого самоврядування, які здійснюють повноваження керівника служби в органах місцевого самоврядування, визначені у статті 15 проекту Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [50] (рис. 3.1).

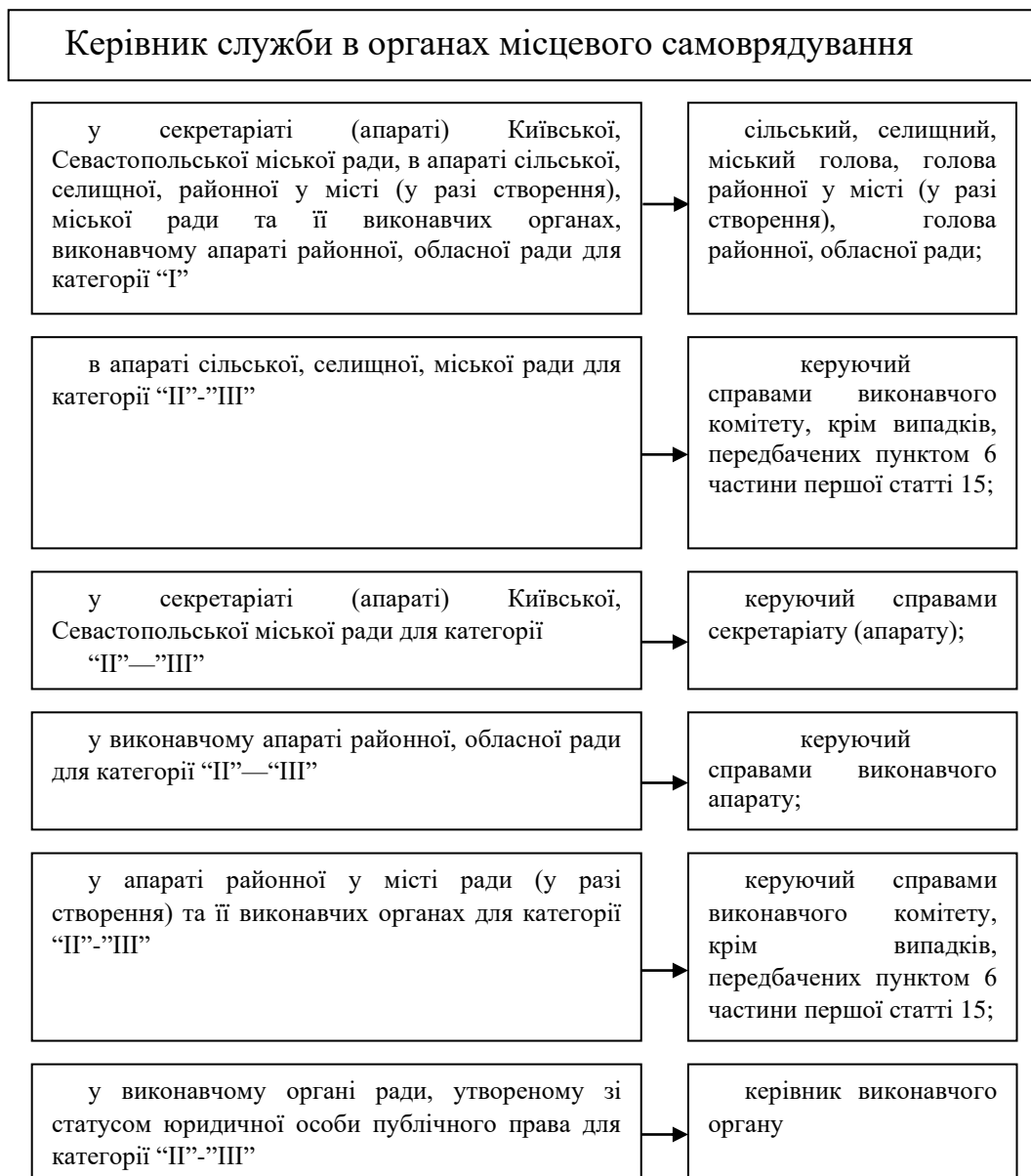


Рис 3.1 Посадові особи місцевого самоврядування, які здійснюють повноваження керівника служби в органах місцевого самоврядування [50]

Водночас законопроектом [50] передбачено, що на час відсутності керівника служби виконавчого органу з статусом юридичної особи публічного права його повноваження тимчасово виконує уповноважена особа відповідно до положення про виконавчий орган.

Повноваження керівника служби в органах місцевого самоврядування визначені у статті 16 проекту Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [50] (рис. 3.2).

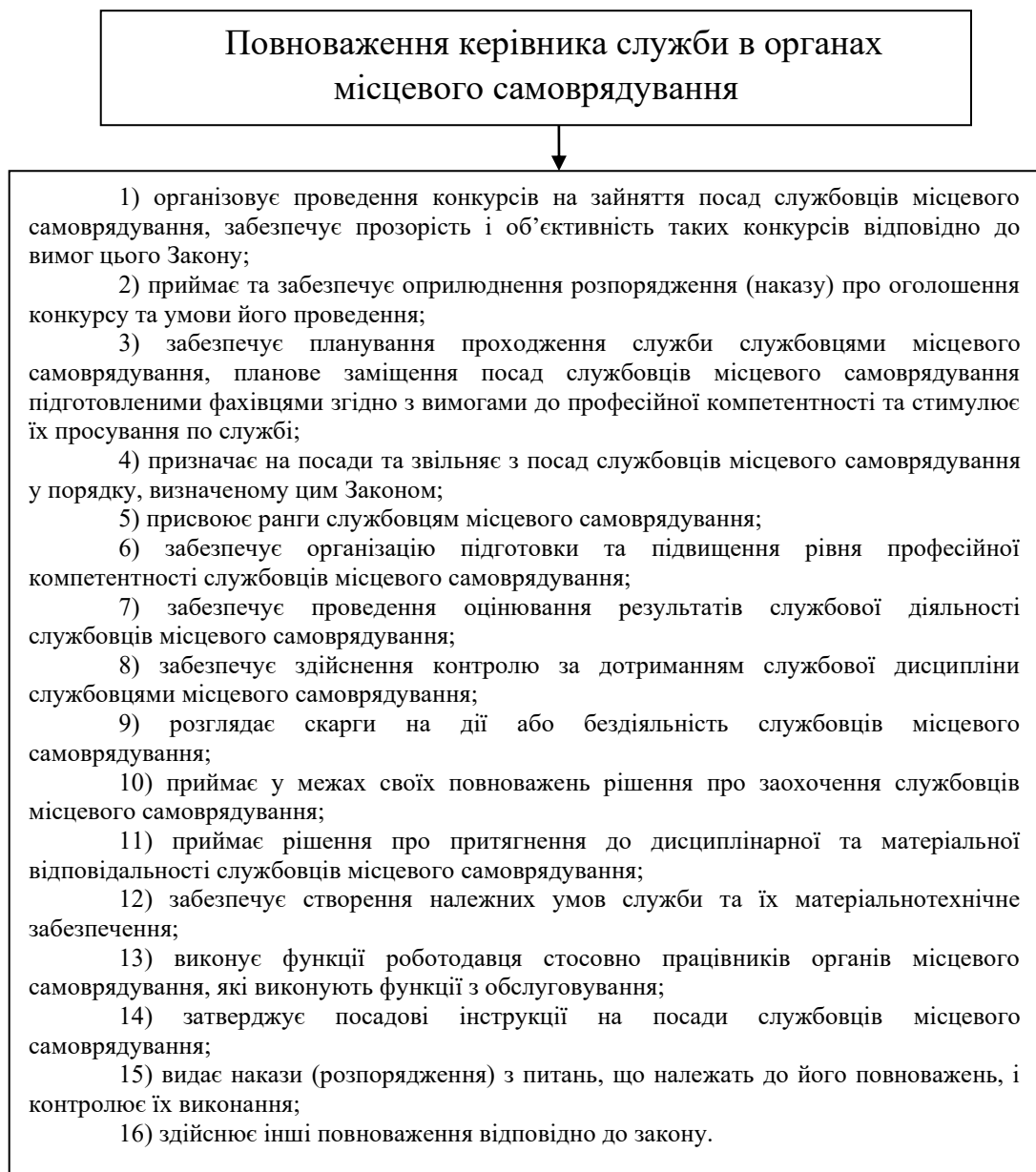


Рис. 3.2 Повноваження керівника служби в органах місцевого самоврядування визначені у статті 16 проекту Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [50]

Ще однією новацією законопроекту «Про службу в органах місцевого самоврядування» [50] щодо управління персоналом в органах місцевого самоврядування є модернізація кадрової служби у службу управління персоналом. Для цього передбачено утворення в органі місцевого самоврядування структурного підрозділу або введення посади спеціаліста з питань персоналу.

Однак варто зазначити, що у діючому Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [85] немає норми щодо управління персоналом в органах місцевого самоврядування і ці питання до прийняття вказаного Закону у 2001 році регулювались Законом України «Про державну службу» 1993 року [51].

У законопроекті визначено, що основна мета діяльності служби управління персоналу полягає у забезпеченні здійснення керівником служби в органах місцевого самоврядування своїх повноважень щодо добору персоналу, планування та організації заходів з питань підвищення рівня професійної компетентності службовців місцевого самоврядування, документального оформлення вступу на службу, її проходження та припинення, укладання та розірвання трудових договорів з працівниками патронатної служби та іншими працівниками в органі місцевого самоврядування, а також виконання інших функцій, передбачених законодавством [50].

Також передбачено, що діяльність служби управління персоналом має здійснюватись відповідно до Положення про службу управління персоналом в органі місцевого самоврядування, яке розробляється з урахуванням Типового положення про службу управління персоналом в органі місцевого самоврядування, затвердженого центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування та має затверджуватися відповідною радою [50].

Однак, якщо проаналізувати функції служби управління персоналом в органі місцевого самоврядування, визначені у законопроекті, то вони практично зведені здебільшого до забезпечення організації вступу,

проходження служби в органах місцевого самоврядування, та її документального оформлення.

Як і у Законі України «Про державну службу» [52], де передбачено функції служби управління персоналом державного органу, у проекті нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [50] серед функцій служби управління персоналом не передбачено функцій, які б сприяли розвитку управління персоналом та підвищенню ефективності діяльності органу місцевого самоврядування, а саме щодо: розробки стратегії управління персоналом органу місцевого самоврядування; впровадження інноваційних технологій управління персоналом в практичну діяльність органу місцевого самоврядування; вивчення та аналізу потреб персоналу, задоволеності персоналу; залученості персоналу до процесів планування діяльності, розробки стратегії розвитку органу місцевого самоврядування і постійного удосконалення діяльності; залученості персоналу до створення системи мотивації і заохочень службовців органів місцевого самоврядування; створення програм адаптації персоналу; формування системи наставництва; розробки корпоративної культури; дотримання вимог трудового законодавства і законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування; забезпечення внутрішніх комунікацій; управління за цілями та управління ефективністю тощо.

Слід також врахувати, що для запровадження ефективних процедур роботи з персоналом в органах влади та місцевого самоврядування, які відповідають сучасним реаліям, необхідно, у першу чергу, організувати ефективну роботу служб управління персоналом, до складу яких, окрім менеджерів з персоналу, мають входити спеціалісти з типового тестування та психологи на умовах штатного або позаштатного використання [1].

Важливо врахувати, що розвиток цифрового суспільства вимагає діджиталізації процесів управління персоналом, у тому числі і в органах місцевого самоврядування. Ще у 2019 році місією Національного агентства України з питань державної служби (НАДС) було визначено створення функції

HR в українській державній службі, а стратегією НАДС – посилення органів влади через залучення нових керівників, створення функції HR та культурних трансформацій всередині організації, а також максимальна діджиталізація старих механічних процесів [37].

З цією метою Урядом схвалено Концепцію впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та затверджено план заходів щодо її реалізації, що створило умови для здійснення відкритого, прозорого та ефективного державного управління із застосуванням новітніх інформаційно-комунікаційних технологій і дозволило НАДС впровадити «Інформаційну систему управління людськими ресурсами та заробітної плати (HRMIS)» [88].

Інформаційна система – це сукупність організаційних і технічних засобів, які забезпечують формування інформаційного ресурсу щодо управління персоналом в державних органах, включаючи інформацію про структуру та штатний розпис державних органів, посади державної служби, особові справи державних службовців відповідно до частини першої статті 37 Закону України «Про державну службу», нарахування і оплату праці, заохочення, відпустки, службову кар'єру, службову дисципліну, професійну компетентність та професійне навчання [88]. Упровадження такої Інформаційної системи управління людськими ресурсами та заробітної плати (HRMIS) має бути передбачено і в органах місцевого самоврядування.

Крім цього, у сфері діджиталізації серед основних досягнень НАДС: переведення HR-процесів в електронний вигляд – створення HELP DESK для кандидатів, Career.gov.ua, Career-бот, інтеграція порталу вакансій державної служби Career.gov.ua з Work.ua та Robota.ua; забезпечення належних умов для професійного розвитку державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (запущено Портал управління знаннями), посилення інституційної спроможності НАДС [37].

Для управління персоналом в органах місцевого самоврядування, як і для державної служби, слід врахувати, що цифровізація вимагає від HR у

найближчому майбутньому вирішення обов'язкових завдань щодо: оперативного реагування на виклики трендів ринку праці, починаючи з різноманітності форм зайнятості і форм фінансування підприємництва, робототехніки, штучного інтелекту, росту міграції населення і трудової мобільності; особистісного підходу до персоналу та його мотивації; розвитку крос-культурних компетентностей та забезпечення крос-культурного менеджменту; переведення HR-технологій у цифровий формат та автоматизації більшості HR-функцій (побудувавши хмарні HR-платформи з мобільними додатками (Human Resource Information System (HRIS)); здійснення переоцінки соціального капіталу організації як одного із ключових ресурсів майбутнього; створення умов для залучення глобальних талантів в будь-який час і у будь-якому місці, їх пошуку, розвитку і підтримки по всьому світу, використовуючи маркетингові технології в HR; побудови управління талантами на нових досягненнях науки про управління людськими ресурсами, управління розумом і управління поведінкою; забезпечення роботи з великими даними, формування управлінських рішень через соціальні медіа; забезпечення кібербезпеки та кіберзахисту конфіденційних даних і інформації; формування професійного брендингу HR на засадах професіоналізму та інновацій, використання аутсорсингу в організації [2].

Таким чином, для забезпечення розвитку служби в органах місцевого самоврядування та створення ефективної системи управління персоналом необхідно: оперативно реагувати на глобалізаційні виклики трендів міжнародного ринку праці; запроваджувати особистісний підхід до персоналу та його мотивації; доповнити у законопроекті функції служби управління персоналом функціями щодо розробки стратегії управління персоналом органу місцевого самоврядування; впровадження інноваційних технологій управління персоналом в практичну діяльність органу місцевого самоврядування; вивчення та аналізу потреб персоналу, задоволеності персоналу; залученості персоналу до процесів планування діяльності, розробки стратегії розвитку органу місцевого самоврядування і постійного удосконалення діяльності; залученості

персоналу до створення системи мотивації і заохочень службовців органів місцевого самоврядування; створення програм адаптації персоналу; формування системи наставництва; розробки корпоративної культури; дотримання вимог трудового законодавства і законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування; забезпечення внутрішніх комунікацій; управління за цілями та управління ефективністю тощо.

З метою діджиталізації управління персоналом в органах місцевого самоврядування необхідно впровадити Інформаційну систему управління людськими ресурсами та заробітної плати (HRMIS); перевести HR-технологій у цифровий формат та автоматизувати більшість HR-функцій (побудувавши хмарні HR-платформи з мобільними додатками (Human Resource Information System (HRIS)); забезпечити кібербезпеку та кіберзахист конфіденційних даних і інформації; формувати професійний брендинг HR в органах місцевого самоврядування на засадах професіоналізму та інновацій.

ВИСНОВКИ

Проведене у магістерській роботі комплексне дослідження сучасного стану і перспектив розвитку служби в органах місцевого самоврядування України з урахуванням кращих європейських практик дало змогу сформулювати такі висновки та пропозиції.

Встановлено, що розвиток служби в органах місцевого самоврядування є однією з ключових засад для удосконалення державного та регіонального управління з урахуванням демократичних цінностей та принципів урядування з метою адаптації до європейських принципів та стандартів якості. Запропоновано розглядати: розвиток служби в органах місцевого самоврядування України як процес забезпечення її професіоналізації шляхом удосконалення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування з урахуванням кращих європейських практик, створення умов для безперервного професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування та формування у них необхідних знань, умінь і навичок для ефективної професійної діяльності; професійну компетентність посадової особи місцевого самоврядування – як здатність посадової особи місцевого самоврядування застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні особистісні, моральні та ділові якості відповідно до визначених за посадою повноважень для здійснення професійної діяльності на службі в органах місцевого самоврядування, забезпечуючи свій безперервний професійний розвиток.

Доведено, що розвиток законодавства про службу в органах місцевого самоврядування України і перехід її на нову якість відповідно до стандартів демократичного врядування має відбуватися шляхом: гарантування її політичної нейтральності; усунення корупційних механізмів щодо вступу та проходження служби в органах місцевого самоврядування; формування ефективної системи управління людськими ресурсами; підвищення ефективності професійного навчання посадових осіб місцевого

самоврядування; встановлення прозорої та справедливої моделі оплати праці; гармонізації служби в органах місцевого самоврядування з міжнародними стандартами та нормами ЄС; забезпечення прозорості, відкритості та підзвітності органів місцевого самоврядування. Зазначено, що на сьогодні ці вимоги для підвищення якості та ефективності служби в органах місцевого самоврядування враховані в урядовому проекті нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

На підставі аналізу наукових досліджень встановлено, що для забезпечення розвитку служби в органах місцевого самоврядування, з одного боку, науковці особливу увагу приділяють професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування, обов'язковою складовою якої є професійний розвиток посадових осіб місцевого самоврядування, що забезпечується шляхом їх безперервного професійного навчання, та вказують на необхідність прийняття проекту нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», з іншого – пропонують прийняти єдиний Закон «Про публічну службу», у якому було б поєднано положення законів України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Вивчено правові засади організації та розвитку служби в органах місцевого самоврядування України, які визначені Конституцією України, законами України «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про місцеве самоврядування в Україні», законодавством про державну службу, Стратегією реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування до 2017 року, Стратегією реформування державного управління на 2022-2025 роки та іншими нормативно-правовими актами. Зазначено, що діючий Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» на сьогодні потребує прийняття нової редакції.

2. Здійснено аналіз вітчизняного досвіду та проблем розвитку служби в органах місцевого самоврядування України в умовах децентралізації влади. Встановлено, що одним із ключових завдань для подальшого впровадження реформи децентралізації влади є гармонізація державної служби і служби в

органах місцевого самоврядування шляхом забезпечення відповідності їх законодавства європейським стандартам демократичного врядування та прийняття проекту нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Обґрунтовано, що проблемами розвитку служби в органах місцевого самоврядування України в умовах децентралізації влади є невідповідність законодавства про службу в органах місцевого самоврядування законодавству про державну службу. Доведено, що приведення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування у відповідність із законодавством про державну службу потребує врегулювання питань щодо політичної неупередженості посадових осіб місцевого самоврядування; порядку вступу на службу в органи місцевого самоврядування, її проходження та припинення; закріплення вимоги до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад служби в органи місцевого самоврядування та вимоги щодо безперервного професійного розвитку посадових осіб місцевого самоврядування; матеріального забезпечення, мотивації посадових осіб місцевого самоврядування, їх правового статусу, соціального і правового захисту та притягнення до відповідальності; управління людськими ресурсами в органі місцевого самоврядування; поділу посад на політичні і адміністративні посади в органах місцевого самоврядування, встановлення рангів, виокремлення посад працівників, які виконують функції з обслуговування, тощо. Зазначено, що ці питання на сьогодні врегульовано у проекті нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», який вже пройшов перше читання.

Досліджено особливості служби в органах місцевого самоврядування України в умовах воєнного стану, які визначені законами України «Про правовий режим воєнного стану», «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» та «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану». Обґрунтовано, що новаціями служби в органах місцевого

самоврядування в умовах воєнного стану є особливості: укладення трудового договору; переведення та зміни істотних умов праці; розірвання трудового договору з ініціативи працівника; розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця; встановлення та обліку часу роботи та часу відпочинку; обміну документами, організації кадрового діловодства та архівного зберігання кадрових документів у роботодавця; роботи в нічний час; залучення до роботи деяких категорій працівників; оплати праці; зупинення дії окремих положень колективного договору; надання відпусток; призупинення дії трудового договору; діяльності профспілок; відшкодування працівникам та роботодавцям пов'язаних із трудовими відносинами грошових сум, втрачених внаслідок збройної агресії проти України; державного нагляду (контролю) за додержанням законодавства про працю, а також особливості діяльності і повноважень органів місцевого самоврядування та організація служби в органах місцевого самоврядування у разі створення військових адміністрацій.

Здійснено аналіз законодавчих новацій щодо розвитку служби в органах місцевого самоврядування України у новій редакції проекту Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», серед яких: гарантування політичної нейтральності служби в органах місцевого самоврядування шляхом розмежування політичних та адміністративних посад; забезпечення рівного доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування та усунення корупційного механізму через проведення виключно відкритого конкурсу на зайняття вакантних посад; формування ефективної системи управління людськими ресурсами на службі в органах місцевого самоврядування; підвищення ефективності професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування, запровадження індивідуальних програм розвитку персоналу та планування кар'єри; встановлення прозорої моделі оплати праці та уніфікація порядку встановлення розмірів посадових окладів відповідно до юрисдикції органу місцевого самоврядування тощо.

3. Вивчено зарубіжний досвід розвитку служби в органах місцевого самоврядування та визначено шляхи його впровадження в Україні. Зокрема,

враховуючи зарубіжний досвід, запропоновано для розвитку законодавства про службу в органах місцевого самоврядування впроваджувати 12 принципів належного врядування, визначених Європейською Хартією місцевого самоврядування та Стратегією інновацій та доброго врядування на місцевому рівні; доповнити проект нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» нормою щодо проведення підготовчої служби при встановленні випробування, яке є обов'язковим при призначенні особи на посаду службовця місцевого самоврядування вперше; впроваджувати в органах місцевого самоврядування інструменти управління якістю та систему національних індикаторів для оцінювання діяльності органу місцевого самоврядування.

4. Обґрунтовано основні перспективи та надано практичні рекомендації щодо напрямів розвитку служби в органах місцевого самоврядування України для забезпечення ефективного впровадження суспільних реформ. Зокрема, досліджуючи перспективи професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування України для забезпечення її ефективності та розвитку відповідно до європейських стандартів, запропоновано доопрацювати законопроект «Про службу в органах місцевого самоврядування», передбачивши норми щодо обов'язковості підвищення рівня професійної компетентності виборними посадовими особами місцевого самоврядування; визначити типові вимоги до професійної компетентності виборних посадових осіб місцевого самоврядування; передбачити оцінювання результатів службової діяльності виборних посадових осіб місцевого самоврядування з урахуванням особливостей їх правового статусу та діяльності, а також формування індивідуальної програми професійного розвитку виборної посадової особи місцевого самоврядування за результатами щорічного оцінювання її діяльності; запровадити обов'язкову частку видатків на професійне навчання виборних посадових осіб місцевого самоврядування та службовців органів місцевого самоврядування; посилити відповідальність керівників служби в органах місцевого самоврядування за створення належних

умов для професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування; запровадити розробку професійних стандартів в органах місцевого самоврядування, які використовувати як для оцінювання кандидатів при відборі на службу в органи місцевого самоврядування, так і для визначення змісту професійного навчання виборних посадових осіб та службовців органів місцевого самоврядування.

Обґрунтовуючи нові підходи до управління персоналом як невід'ємної складової розвитку служби в органах місцевого самоврядування України, зазначено, що функції служби управління персоналом в органі місцевого самоврядування, визначені у законопроекті «Про службу в органах місцевого самоврядування», зведені здебільшого до забезпечення організації вступу, проходження служби в органах місцевого самоврядування та її документального оформлення.

Для створення ефективної системи управління персоналом в органах місцевого самоврядування запропоновано:

- для запровадження ефективних процедур роботи з персоналом в органах місцевого самоврядування – включати до штату служб управління персоналу психологів та спеціалістів з тестування;

- оперативно реагувати на глобалізаційні виклики трендів міжнародного ринку праці; запроваджувати особистісний підхід до персоналу та його мотивації; доповнити у законопроекті «Про службу в органах місцевого самоврядування» функції служби управління персоналом функціями щодо: розробки стратегії управління персоналом органу місцевого самоврядування; впровадження інноваційних технологій управління персоналом в практичну діяльність органу місцевого самоврядування; вивчення та аналізу потреб персоналу, задоволеності персоналу; залученості персоналу до процесів планування діяльності, розробки стратегії розвитку органу місцевого самоврядування і постійного удосконалення діяльності; залученості персоналу до створення системи мотивації і заохочень службовців органів місцевого самоврядування; створення програм адаптації персоналу; формування системи

наставництва; розробки корпоративної культури; дотримання вимог трудового законодавства і законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування; забезпечення внутрішніх комунікацій; управління за цілями та управління ефективністю тощо.

– з метою діджиталізації управління персоналом в органах місцевого самоврядування – впровадити Інформаційну систему управління людськими ресурсами та заробітної плати (HRMIS); перевести HR-технології у цифровий формат та автоматизувати більшість HR-функцій (побудувавши хмарні HR-платформи з мобільними додатками (Human Resource Information System (HRIS)); забезпечити кібербезпеку та кіберзахист конфіденційних даних і інформації; формувати професійний брендинг HR в органах місцевого самоврядування на засадах професіоналізму та інновацій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аксьонова О. В., Волківська А. М., Яценко О. М., Якобчук В. П., Завгородній А. А. Тенденції розвитку кадрової політики в органах державної влади та місцевого самоврядування. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2022. № 2. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=2620> (дата звернення: 25.11.2022).
2. Балабанюк Ж. Вызовы и возможности будущего: что ждет HR в 2020–2025 годах. *HR-менеджмент. Практика управления персоналом*. 2016. № 4.
3. Бедний О. І. Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2003. 19 с.
4. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2006. 40 с.
5. Василюк О. Формування спроможності об'єднаних територіальних громад: кадровий аспект. *Ефективність державного управління*. 2017. Вип. 2. С. 197–205.
6. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ. Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.
7. Газарян С. В. Професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування: зміст, форми та методи : автореф. дис. ... д-ра наук. Київ, 2011. 36 с.
8. Гончарук Н. Т., Прудіус Л. В. Концептуальні засади реформування системи професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні. *Трансформація статусу посадової особи місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні* : кол. моногр. / С. М. Серьогін, Є. І. Бородін, Н. А. Липовська, І. В. Шпекторенко [та ін.] ; за заг. ред. С. М. Серьогіна. Дніпро : Грані, 2020. 216 с.

9. Гончарук Н. Т., Маматова Т. В., Удод Є. Г. Сучасні виклики та тенденції забезпечення регіонального та місцевого розвитку в Україні. *Стратегічний вибір Дніпропетровщини: від сучасних реалій до бажаного майбутнього* : монографія. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2021. 162 с.
10. Дерещ В. Служба в органах місцевого самоврядування України та Польщі. URL : <https://rpr.org.ua/news/sluzhba-v-orhanakh-mistsevoho-samovriaduvannia-ukrainy-ta-polshchi-v-chomu-riznytsia/> (дата звернення: 25.11.2022).
11. Децентралізація влади в Україні: оцінювання результатів формування та розвитку самодостатніх громад : монографія. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2019. 292 с.
12. Деякі питання реформування державного управління України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 лип. 2021 р. № 831-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text> (дата звернення: 01.10.2022).
13. Дзега В.Д. Сучасні виклики публічного управління щодо зростання професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування. URL : http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2019/6_2019/9.pdf (дата звернення: 01.11.2022).
14. Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. док. пер. з іноз. мов. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 766 с.
15. Дослідження навчальних потреб представників органів місцевого самоврядування України : аналітичний звіт. Програма Ради Європи «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні». Київ, 2019. 122 с.
16. Дробот І. О. Теоретико-методологічні засади гарантування місцевого самоврядування в Україні : дис. ... д-ра наук з держ. упр. Київ, 2010. 400 с.
17. Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.

18. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ : НАДУ, 2011. Т. 6 : Державна служба, 2011. 524 с.
19. Європейська хартія місцевого самоврядування : міжнар. документ від 15 жовт. 1985 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 10.10.2022).
20. Жабенко Л. В. Розвиток системи професійного навчання міських голів в Україні : автореф. дис. ... канд. держ. упр. Київ, 2012. 20 с.
21. Жовнірчик Я. Ф. Сучасна кадрова політика в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 12. С. 102-107.
22. Журавель Я.В. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2008. 20 с.
23. Кікіньова К. О. Професіоналізація як процес підвищення ефективності державної служби в контексті європейських стандартів. *Державне будівництво*. 2008. № 2. URL : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeVu_2008_2_52.pdf (дата звернення: 10.10.2022).
24. Кіреєва О. Спільноти практики та електронне навчання як інструменти професіоналізації публічних службовців. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 4. С. 181–191.
25. Кодекс законів про працю України. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-08> (дата звернення: 10.10.2022).
26. Колісніченко Н. М., Стойкова Г. Г. Особливості професіоналізації державних службовців: етапи, стадії, підходи. URL : <https://goo.gl/fdtQ9J> (дата звернення: 10.10.2022).
27. Колісніченко Н. М. Формування та розвиток системи підготовки осіб, які обіймають політичні (виборні) посади, до здійснення політико-управлінської діяльності : автореф. дисерт. докт. держ. упр. Запоріжжя, 2020. 40 с.

28. Кондратинський О.С. Формування громадянських компетентностей територіальних громад з використанням програмно-цільових підходів до управління місцевим розвитком : автореф. дис.. канд. держ. упр. Дніпро, 2018. 20 с.

29. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. : із змінами. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 10.10.2022).

30. Кошова Т. Професійний розвиток персоналу органів місцевого самоврядування як складова розвитку громадянського суспільства. *Вісник НАДУ*. 2002. № 2. С. 135.

31. Краснопорова С.В. Теоретико-методологічний зміст професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування : монографія. Київ : НАДУ, 2010. 268 с.

32. Кушнірова Г. П. Формування професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування : автореф. канд. наук з держ. упр. Київ, 2010. 32 с.

33. Луциків І., Котовська І. Сучасні проблеми організаційного й кадрового забезпечення органів публічної влади в Україні. URL : http://elartu.tntu.edu.ua/bitstream/lib/32399/2/monograph_PU_2020_TNTU_Lutsyiv_I_V-Current_issues_of_organizational_87-108.pdf (дата звернення: 11.11.2022).

34. Мамонова В. Формування лідерів громад: роль науки та освіти з публічного управління : Formation of community leaders: the role of science and knowledge of public administration. Innovations in science and education: challenges of our time / [collection of scientific papers; edited by Maryna Dei, Olha Rudenko]. London : IASHE. 2016. 196 p. (P. 27–30).

35. Меморандум неперервного образования Европейского Союза : международный документ 2000 р. URL : <http://www.znanie.org/docs/memorandum.html> (дата звернення: 11.11.2022).

36. Орлів М. С. Особливості формування моделі підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування в контексті реформування державного управління України. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія : Державне управління.* 2016. № 4. С. 100-107.

37. Офіційний вебсайт Національного агентства України з питань державної служби. URL : <https://nads.gov.ua/> (дата звернення: 01.10.2022).

38. Падалко Г. В. Служба в органах місцевого самоврядування в Україні: концептуальні проблеми теорії та практики. *Часопис Київського університету права.* 2012. № 1. С. 117-123.

39. Пилипів В.І. Адміністративно-правове регулювання службових правовідносин в органах місцевого самоврядування України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2021. 17 с.

40. Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями : постанова Кабінету Міністрів України від 20 квіт. 2016 р. № 306. URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/306-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.10.2022).

41. Підгаєць П., Бригілевич І. Система управління якістю як інструмент вдосконалення діяльності органу місцевого самоврядування. Методичний посібник. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : ТОВ «Софія-А», 2012. 134 с.

42. Покотило Т.В. Шляхи підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування: соціологічний аналіз. *Державне будівництво.* 2015. № 1. С. 1-12.

43. Поп'юк Л. В. Професіоналізація муніципальної служби як складова формування позитивного іміджу влади та підвищення якості надання адміністративних послуг. *Наукові праці [Чорноморського державного*

університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]. Сер. : Державне управління. 2013. Т. 226, Вип. 214. С. 66-69.

44. Про віднесення посад в органах місцевого самоврядування до відповідних категорій посад : постанова Кабінету Міністрів України від 26 жовт. 2001 р. № 1441. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1441-2001-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.10.2022).

45. Про віднесення посад органів місцевого самоврядування до відповідних категорій посад : розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 черв. 2008 р. № 794-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-2008-%D1%80#Text> (дата звернення: 01.10.2022).

46. Про віднесення посад в органах місцевого самоврядування до відповідних категорій посад : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 лют. 2010 р. № 225-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/225-2010-%D1%80#Text> (дата звернення: 01.10.2022).

47. Про віднесення посади державного реєстратора до відповідної категорії посад державних службовців та посад в органах місцевого самоврядування : розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 верес. 2004 р. № 673-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/673-2004-%D1%80#Text> (дата звернення: 01.10.2022).

48. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану : Закон України від 12 трав. 2022 р. № 2259-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text> (дата звернення: 01.10.2022).

49. Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів : постанова Кабінету Міністрів України від 9 берез. 2006 р. № 268. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/268-2006-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.10.2022).

50. Проект Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» : проект № 6504 від 05 січ. 2022 р. URL :

https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73563 (дата звернення: 11.11.2022).

51. Про державну службу: Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723-XII <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12/ed20120612/sps#Text> (дата звернення: 01.10.2022).

52. Про державну службу: Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.

53. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лют. 2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 01.10.2022).

54. Про запобігання корупції : закон України від 14 жов. 2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 40. Ст. 404.

55. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 5 серп. 2020 р. № 695. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.10.2022).

56. Про затвердження Загального порядку проведення іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців : наказ Голодержслужби від 08 лип. 2011 р. № 164. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0930-11#Text> (дата звернення: 01.10.2022).

57. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : наказ НАДС від 05 серп. 2016 р. № 158. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text> (дата звернення: 01.10.2022).

58. Про затвердження Плану заходів із впровадження Національної рамки кваліфікацій на 2016 – 2020 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 груд. 2016 р. № 1077. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1077-2016-%D1%80> (дата звернення: 01.10.2022).

59. Про затвердження Положення про порядок стажування у державних органах : постанова Кабінету Міністрів України від 1 груд. 1994 р. № 804. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/804-94-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.10.2022).

60. Про затвердження положень про прийом, стажування в органах державної влади і органах місцевого самоврядування слухачів Національної академії державного управління при Президентові України, а також переліку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, в яких проводиться стажування слухачів Національної академії : постанова Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2013 р. № 255. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/255-2013-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.10.2022).

61. Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : постанова Кабінету Міністрів України від 6 лют. 2019 р. № 106. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF> (дата звернення: 01.10.2022).

62. Про затвердження Порядку визнання документів та результатів навчання за програмами підвищення кваліфікації, а також участі у заходах обміну досвідом : наказ НАДС від 12 груд. 2019 р. № 227-19. URL : <https://nads.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-poryadku-viznannya-dokumentiv-ta-rezultativ-navchannya-za-programami-pidvishchennya-kvalifikaciyi-takozh-uchasti-u-zahodah-obminu-dosvidom> (дата звернення: 01.10.2022).

63. Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В» : наказ Нацдержслужби від 06 квіт. 2016 р. № 72. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0647-16> (дата звернення: 01.10.2022).

64. Про затвердження Порядку нарахування кредитів ЄКТС за результатами професійного навчання від 12 груд. 2019 р. № 226-19. URL :

<https://nads.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-poryadku-narahuvannya-kreditiv-yekts-za-rezultatami-profesijnogo-navchannya> (дата звернення: 01.10.2022).

65. Про затвердження Порядку організації підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування : наказ НАДС від 26 листоп. 2019 р. № 211-19. URL : <https://nads.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-poryadku-organizaciyi-pidvishchennya-kvalifikaciyi-derzhavnih-sluzhbovciv-goliv-miscevih-derzhavnih-administracij-yih-pershih-zastupnikiv-ta-zastupnikiv-posadovih-osib-misc> (дата звернення: 01.10.2022).

66. Про затвердження Порядку прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування» : постанова Кабінету Міністрів України від 29 лип. 2009 р. № 789. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/789-2009-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.10.2022).

67. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців : постанова Кабінету Міністрів України від 15 лют. 2002 р. № 169. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/169-2002-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.10.2022).

68. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби : постанова Кабінету Міністрів України від 25 берез. 2016 р. № 246. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.10.2022).

69. Про затвердження Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, і внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 25 берез. 2015 р. № 171. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/171-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.10.2022).

70. Про затвердження Порядку розроблення та затвердження професійних стандартів : постанова Кабінету Міністрів України від 31 трав. 2017 р. № 373. *Урядовий кур'єр*. 2017. № 103.

71. Про затвердження рекомендацій щодо включення до регламентів роботи органів місцевого самоврядування питань проходження служби в органах місцевого самоврядування : наказ Голодержслужби від 24 груд. 2008 р. № 375. URL : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN44678.html (дата звернення: 01.10.2022).

72. Про затвердження Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та плану заходів щодо її реалізації : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 берез. 2015 р. № 227-р. *Урядовий кур'єр*. 2015. № 63.

73. Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А» : постанова Кабінету Міністрів України від 22 лип. 2016 р. № 448. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/448-2016-%D0%BF> (дата звернення: 01.10.2022).

74. Про затвердження Типового положення про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування : постанова Кабінету Міністрів України від 26 жовт. 2001 р. № 1440. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1440-2001-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.10.2022).

75. Про затвердження Типового порядку формування кадрового резерву в органах місцевого самоврядування : постанова Кабінету Міністрів України від 24 жовт. 2001 р. № 1386. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1386-2001-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.10.2022).

76. Про затвердження Типових професійно-кваліфікаційних характеристик посадових осіб місцевого самоврядування : наказ НАДС від 07 лист. 2019 р. № 203. URL : <https://nads.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya->

tipovih-profesijno-kvalifikacijnih-harakteristik-posadovih-osib-miscevogo-samovryaduvannya (дата звернення: 01.10.2022).

77. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810/98. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text> (дата звернення: 01.10.2022).

78. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 01.10.2022).

79. Про місцеві вибори: Закон України від 14 лип. 2015 р. № 595-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 37-38. Ст. 366.

80. Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану : Закон України від 15 бер. 2022 р. № 2136-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20#Text> (дата звернення: 01.10.2022).

81. Про освіту : Закон України від 5 верес. 2017 р. № 2145-VIII. *Урядовий кур'єр*. 2017. № 186.

82. Про порядок і умови надання державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування додаткових оплачуваних відпусток : постанова Кабінету Міністрів України від 27 квіт. 1994 р. № 250. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/250-94-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.10.2022).

83. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 трав. 2015 р. № 389-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 01.10.2022).

84. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : закон України від 16 верес. 2014 р. № 1678-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 40. Ст. 2021.

85. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 черв. 2001 р. № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> (дата звернення: 01.10.2022).

86. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 черв. 2014 р. № 1508-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> (дата звернення: 01.10.2022).

87. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 01.10.2022).

88. Про схвалення Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та затвердження плану заходів щодо її реалізації : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 груд. 2017 р. № 844-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/844-2017-%D1%80> (дата звернення: 01.10.2022).

89. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 01.10.2022).

90. Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 груд. 2017 р. № 974-р. URL : <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-shvalennya-konpersiyu> (дата звернення: 01.10.2022).

91. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 берез. 2015 р. № 227-р. *Урядовий кур'єр*. 2015. № 63.

92. Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів : постанова Кабінету Міністрів України від 09 берез. 2006 р. № 268. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/268-2006-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.10.2022).

93. Професійні стандарти і кваліфікації у країнах з високорозвинутою економікою. Київ : «НВП Поліграфсервіс», 2014. 176 с.

94. Про фінансове забезпечення підготовки і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших державних органів, на працівників яких поширюється дія Закону України «Про державну службу», та органів військового управління Збройних Сил : постанова Кабінету Міністрів України від 14 лип. 1999 р. № 1262. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1262-99-%D0%BF#Tex> (дата звернення 01.10.2022).

95. Публічне управління : термінол. слов. / уклад. : В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє [та ін.]. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.

96. Пуховська Л. Розвиток кваліфікацій і професійних стандартів у країнах Європейського Союзу. *Порівняльно-педагогічні студії*. 2014. № 4. С. 61-69.

97. Реформа децентралізації. URL : <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi> (дата звернення: 15.10.2022).

98. Рогульський О. Професійне навчання посадових осіб місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади. URL : <http://uran.oridu.odessa.ua/article/view/179059> (дата звернення: 15.10.2022).

99. Россошинська О. Шляхи підвищення професіоналізму і компетентності управлінських кадрів регіонального рівня. *Актуальні проблеми державного управління*. Одеса : ОРІДУ УАДУ, 2002. Вип. 10. С. 219.

100. Статівка Н.В., Кошкалда І.В. Умови формування трудового потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування в сільській місцевості та

шляхи його розвитку. URL : <http://global-national.in.ua/archive/2-2014/208.pdf> (дата звернення: 15.10.2022).

101. Стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні. URL : http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Strategy_for_Innovation.pdf

102. Толкованов В. В. Добре врядування та інструменти його забезпечення на місцевому і регіональному рівнях : вітчизняний та зарубіжний досвід : монографія. Київ, 2013. 264 с.

103. Чернеженко О.М. Конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу і в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2019. 40 с.

104. Черній В.Д. Адміністративно-правове регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2021. 21 с.

105. Щебетун І.С., Писарева Е.А. Перспективи реформування муніципальної служби України. *Правові новели : Науковий юридичний журнал*. № 9/2019. URL : http://www.legalnovels.in.ua/journal/9_2019/6.pdf (дата звернення: 11.11.2022).

106. ISO 18091: 2019 Системи управління якістю. Настанови щодо застосування ISO 9001 в органах місцевого самоврядування. URL : <https://www.iso.org/obp/ui#iso:std:iso:18091:ed-2:v1:en> (дата звернення: 10.10.2022).

107. European employment strategy. URL : <http://ftp.infoeuropa.eu/eurocid/database/000037001-000038000/000037149.pdf>.

108. The European Qualifications Framework for Lifelong Learning (EQF). European Communities, 2008. URL : www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/news/EQF_EN.pdf. (дата звернення: 10.10.2022).

109. The framework of qualifications for the European Higher Education Area. – URL : <http://www.ehea.info/Uploads/Documents/QF-EHEA-May2005.pdf>. (дата звернення: 10.10.2022).

ДОДАТКИ

Додаток А

**Нормативно-правові акти, які регулюють проходження
служби в органах місцевого самоврядування (ОМС)**

Питання проходження служби в ОМС	Нормативно-правові акти, які регулюють проходження служби в ОМС
Прийняття на службу в органи місцевого самоврядування	<ul style="list-style-type: none"> – постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 246 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» [68]; – постанова Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 року № 169 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» [67]; – постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 року № 171 «Про затвердження Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, і внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» [69]; – наказ Головного управління державної служби України (далі – Головдержслужби) від 24 грудня 2008 року № 375 «Про затвердження рекомендацій щодо включення до регламентів роботи органів місцевого самоврядування питань проходження служби в органах місцевого самоврядування» [71]; – наказ Головдержслужби від 08 липня 2011 року № 164 «Про затвердження Загального порядку проведення іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців» [56]; – наказ Національного агентства України з питань державної служби (далі – НАДС) від 05 серпня 2016 року № 158 «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» [57]; – наказ НАДС від 07 листопада 2019 року № 203 «Про затвердження Типових професійно-кваліфікаційних характеристик посадових осіб місцевого самоврядування» [76];
Питання віднесення посад в органах місцевого самоврядування до відповідних категорій посад та порядок присвоєння рангів	<ul style="list-style-type: none"> – постанова Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2001 року № 1441 «Про віднесення посад в органах місцевого самоврядування до відповідних категорій посад» [44]; – постанова Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2016 року № 306 «Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями» [40]; – розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2004 року № 673-р «Про віднесення посади державного реєстратора до відповідної категорії посад державних службовців та посад в органах місцевого самоврядування» [47]; – розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 червня 2008 року № 794-р «Про віднесення посад органів місцевого самоврядування до відповідних категорій посад» [45]; – розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 лютого 2010 року № 225-р «Про віднесення посад в органах місцевого самоврядування до відповідних категорій посад» [46].
Питання оплати праці та схеми посадових окладів	– постанова Кабінету Міністрів України від 09 березня 2006 року № 268 «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів» (із внесеними змінами) [92].

Продовження додатку А

Порядок формування та ведення кадрового резерву	– постанова Кабінету Міністрів України від 24 жовтня 2001 року № 1386 «Про затвердження Типового порядку формування кадрового резерву в органах місцевого самоврядування» [75].
Порядок атестації ПОМС	– постанова Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2001 року № 1440 «Про затвердження Типового положення про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування» (ПОМС) [74]
Надання відпусток ПОМС	– постанова Кабінету Міністрів України від 27 квітня 1994 року № 250 «Про порядок і умови надання державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування додаткових оплачуваних відпусток» [82];
Організація навчання і підвищення кваліфікації ПОМС, просування їх по службі	<p>– постанова Кабінету Міністрів України від 1 грудня 1994 року № 804 «Про затвердження Положення про порядок стажування у державних органах» [59];</p> <p>– постанова Кабінету Міністрів України від 14 липня 1999 р. № 1262 «Про фінансове забезпечення підготовки і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших державних органів, на працівників яких поширюється дія Закону України “Про державну службу”, та органів військового управління Збройних Сил» [94];</p> <p>– постанова Кабінету Міністрів України від 29 лип. 2009 р. № 789 «Про затвердження Порядку прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування» [66];</p> <p>– постанова Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2019 р. № 106 «Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» [61];</p> <p>– розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 грудня 2017 р. № 974–р. «Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» [90];</p> <p>– наказ НАДС від 12 груд. 2019 р. № 227-19 «Про затвердження Порядку визнання документів та результатів навчання за програмами підвищення кваліфікації, а також участі у заходах обміну досвідом» [62];</p> <p>– наказ НАДС від 12 груд. 2019 р. № 226-19 «Про затвердження Порядку нарахування кредитів ЄКТС за результатами професійного навчання» [64];</p> <p>– наказ НАДС від 26 листоп. 2019 р. № 211-19 «Про затвердження Порядку організації підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування» [65].</p>

Розробка автора

Додаток Б

Принципи служби в органах місцевого самоврядування, які визначені законопроектom про службу в органах місцевого самоврядування

Принципи	Сутність та зміст принципів
верховенства права	забезпечення пріоритету прав і свобод людини та громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності під час здійснення функцій і повноважень місцевого самоврядування;
законності	обов'язок діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;
патріотизму	відданість та вірне служіння Українському народові;
служіння територіальним громадам	спрямованість діяльності на реалізацію та захист права територіальних громад на місцеве самоврядування, забезпечення їх законних інтересів визначених Конституцією та законами України;
поєднання місцевих і державних інтересів	обов'язок під час виконання посадових повноважень враховувати засади державної політики у відповідній галузі (сфері);
добросовісності	спрямованість дій на захист публічних інтересів та відмова від превалювання приватного інтересу під час здійснення посадових повноважень;
ефективності	раціональне і результативне використання ресурсів для здійснення функцій і повноважень місцевого самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом;
рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування	заборона всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на службу в органи місцевого самоврядування та її проходження;
професіоналізму	компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення рівня професійної компетентності;
політичної неупередженості	недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків;
прозорості	системне інформування про діяльність посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків, визначених Конституцією та законами України, гарантування доступу кожного в обсягах та порядку, визначених законом, до інформації про діяльність посадових осіб місцевого самоврядування;
відкритості	залучення громадськості, у тому числі шляхом проведення публічних консультацій, до обговорення питань щодо розроблення, прийняття та виконання актів органів місцевого самоврядування, реалізації інших повноважень органів місцевого самоврядування;
стабільності	призначення службовців місцевого самоврядування безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність 5 персонального складу службовців місцевого самоврядування від зміни керівників служби;
самостійності управління службою в органах місцевого самоврядування	невтручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами своїх повноважень з управління службою в органах місцевого самоврядування;
відповідальності	персональна юридична відповідальність за неналежне виконання та невиконання посадових обов'язків.

Складено автором за джерелом [50].

Додаток В

Категорії посад службовців місцевого самоврядування відповідно до нової редакції закону про службу в органах місцевого самоврядування

Категорії посад та ранги, які присвоюються у межах відповідної категорії	Посади, які віднесені до відповідних категорій	Підкатегорії посад та посади, які до них віднесені	Вимоги до рівня професійної компетентності на посаді
<p>категорія I</p> <p>1, 2, 3 ранг</p>	<p>1) керуючого справами виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради (у разі створення);</p> <p>2) керуючого справами виконавчого апарату районної, обласної ради;</p> <p>3) керуючого справами секретаріату (апарату) Київської, Севастопольської міської ради;</p> <p>4) керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів сільської, селищної, міської, районної у місті ради (у разі створення) зі статусом юридичної особи публічного права, їх заступників;</p>	<p>I-1 — посади керуючих справами в органах місцевого самоврядування;</p> <p>I-2 — посади керівників виконавчих органів сільської, селищної, міської, районної у місті ради (у разі створення) зі статусом юридичної особи публічного права, їх заступників;</p>	<p>Кандидат на зайняття посади службовця місцевого самоврядування категорії “I” повинен відповідати таким загальним вимогам:</p> <p>вища освіта ступеня магістра;</p> <p>загальний досвід роботи не менше п’яти років, у тому числі досвід роботи в органах місцевого самоврядування на посадах категорій “I” чи “II”, на посадах державної служби категорій “A” чи “B” або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менш як двох років;</p>
<p>категорія II</p> <p>3, 4, 5, 6 ранг</p>	<p>1) керівників структурних підрозділів апарату сільської, селищної, міської, районної у місті ради (у разі створення), їх заступників;</p> <p>2) керівників структурних підрозділів відділів, управлінь та інших виконавчих органів сільської, селищної, міської, районної у місті ради (у разі створення) зі статусом юридичної особи публічного права, їх заступників;</p> <p>3) керівників структурних підрозділів виконавчого апарату районної, обласної ради, їх заступників;</p> <p>4) керівників структурних підрозділів секретаріату (апарату) Київської, Севастопольської міської ради, їх заступників;</p>	<p>II-1 — посади керівників самостійних структурних підрозділів апарату сільської, селищної, міської, районної у місті ради (у разі створення), виконавчого апарату районної, обласної ради, виконавчих органів сільської, селищної, міської, районної у місті ради (у разі створення) зі статусом юридичної особи публічного права та їх заступників;</p> <p>II-2 — керівники структурних підрозділів у складі самостійних структурних підрозділів апарату сільської, селищної, міської, районної у місті ради (у разі створення), виконавчого апарату районної, обласної ради, виконавчих органів сільської, селищної, міської, районної у місті ради (у разі створення) зі статусом юридичної особи публічного права та їх заступників;</p>	<p>Кандидат на зайняття посади службовця місцевого самоврядування категорії “II” повинен відповідати таким загальним вимогам: вища освіта ступеня магістра або бакалавра; досвід роботи в органах місцевого самоврядування, на посадах державної служби або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше одного року;</p>
<p>категорія III</p> <p>6, 7, 8, 9 ранг</p>	<p>посади головних спеціалістів, провідних спеціалістів, спеціалістів, інші посади службовців місцевого самоврядування, не віднесені до категорій “I” і “II”.</p>	<p>III-1 — посади головних спеціалістів в органах місцевого самоврядування;</p> <p>III-2 — посади провідних спеціалістів в органах місцевого самоврядування;</p> <p>III-3 — посади спеціалістів в органах місцевого самоврядування</p>	<p>Загальною вимогою до кандидата на зайняття посади службовця місцевого самоврядування категорії “III” є наявність у нього вищої освіти не нижче ступеня молодшого бакалавра.</p>

Складено автором за джерелом [50].

Додаток Г

Основні проблеми, напрями та заходи реформування системи професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування, визначені у Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад

Проблеми професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування	Основні напрями реформування системи професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування	Заходи для реформування системи професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування
<p>Проблема 1. Система підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації (далі — система професійного навчання) посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад не відповідає сучасним вимогам до якості та змісту освіти.</p>	<p>створення належних умов для забезпечення професійного розвитку посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад;</p>	<ul style="list-style-type: none"> – розроблення та впровадження галузевої рамки кваліфікацій з урахуванням Національної рамки кваліфікацій; – розроблення на основі компетентнісного підходу за участю заінтересованих сторін та затвердження професійних стандартів служби в органах місцевого самоврядування; – розроблення та впровадження стандартів усіх рівнів вищої освіти за спеціальністю “Публічне управління та адміністрування” галузі знань “Публічне управління та адміністрування” та стандарту освітньої діяльності з підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад; – сприяння впровадженню загальнодержавного кваліфікаційного іспиту для осіб, які здобувають вищу освіту за спеціальністю “Публічне управління та адміністрування” галузі знань “Публічне управління та адміністрування”; – виокремлення та запровадження таких видів професійного навчання: <ul style="list-style-type: none"> підготовка за освітньо-професійними, освітньо-науковими програмами спеціальності “Публічне управління та адміністрування”; підвищення кваліфікації за загальними професійними програмами (загальні питання державного управління та місцевого самоврядування, питання запобігання корупції, зміни у законодавстві з питань державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, європейської та євроатлантичної інтеграції, підвищення рівня володіння іноземною мовою тощо); підвищення кваліфікації за спеціальними професійними програмами (функціонування та основні напрями діяльності повноважень окремого органу місцевого самоврядування, захист прав та інтересів осіб з інвалідністю, зокрема з урахуванням вимог Конвенції про права осіб з інвалідністю); підвищення кваліфікації за програмами спеціалізованих короткострокових навчальних курсів, тематичних постійно діючих та короткострокових семінарів, тренінгів; проведення стажування; забезпечення самоосвіти; – визначення замовників освітніх послуг з професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування депутатів місцевих рад: <ul style="list-style-type: none"> НАДС – державним замовником на: <ul style="list-style-type: none"> підготовку посадових осіб місцевого самоврядування за освітньо-професійними, освітньо-науковими програмами спеціальності

		<p>“Публічне управління та адміністрування” галузі знань “Публічне управління та адміністрування”;</p> <ul style="list-style-type: none"> – підвищення кваліфікації за загальними професійними програмами посадових осіб місцевого самоврядування; – органи місцевого самоврядування та всеукраїнські асоціації органів місцевого самоврядування – замовником на підвищення кваліфікації за спеціальними професійними програмами, за програмами спеціалізованих короткострокових навчальних курсів, тематичних постійно діючих та/чи короткострокових семінарів, тренінгів посадових осіб місцевого самоврядування. <p>Крім того, до першочергових завдань також відноситься удосконалення механізму фінансування професійного навчання, зокрема:</p> <ul style="list-style-type: none"> – запровадження за рішенням відповідної місцевої ради обов’язкової частки видатків на професійне навчання; – передбачення фінансування підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування за рахунок коштів місцевих бюджетів; – створення інтегрованої системи управління людськими ресурсами, що відображатиме результати професійного розвитку та проходження професійного навчання.
<p>Проблема 2. Недосконалий механізм визначення реальних потреб посадових осіб місцевого самоврядування у професійному навчанні не забезпечує взаємозв’язок між системою підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування і практикою державного управління та місцевого самоврядування</p>	<p>створення ефективної системи визначення потреб у професійному навчанні посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад;</p>	<ul style="list-style-type: none"> – зміцнення потенціалу і спроможності органів місцевого самоврядування щодо визначення індивідуальних та загальних потреб у професійному навчанні; – розроблення та затвердження методичних рекомендацій з питань визначення та аналізу потреб у професійному навчанні; – розроблення індивідуальних програм підвищення рівня професійної компетентності посадової особи місцевого самоврядування; оцінювання результативності професійного навчання; – підготовки спеціальних вимог до професійної компетентності посадової особи місцевого самоврядування з урахуванням стандартів Ради Європи у сфері належного врядування; – запровадження на загальнодержавному та регіональному рівні періодичного (щонайменше один раз на два роки) вивчення загальних потреб у професійному навчанні посадових осіб місцевого самоврядування, яке здійснюється НАДС, всеукраїнськими асоціаціями органів місцевого самоврядування за єдиною методикою із залученням на конкурсній основі відповідних дослідницьких організацій, установ. Звіти про результати визначення потреб у професійному навчанні в обов’язковому порядку оприлюднююватимуться та враховуватимуться суб’єктами надання освітніх послуг з професійного навчання під час визначення змісту освітніх програм; – забезпечення формування державного замовлення на проведення секторальних, тематичних прикладних наукових досліджень щодо вивчення потреб у професійному навчанні посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад.
<p>Проблема 3. Відсутня цілісна система моніторингу та оцінювання якості надання освітніх послуг з професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів забезпечення якості освіти</p>	<p>забезпечення безперервності, обов’язковості, плановості професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад;</p>	<ul style="list-style-type: none"> – запровадження обов’язковості підвищення кваліфікації за загальними та спеціальними професійними програмами: для посадових осіб місцевого самоврядування, вперше призначених на посаду в органах місцевого самоврядування, – протягом року після призначення; – запровадження обов’язковості підвищення кваліфікації за спеціальними професійними програмами: для посадових осіб місцевого самоврядування, вперше обраних на виборну посаду на місцевих виборах, – протягом року після набуття повноважень; – запровадження обов’язковості підвищення кваліфікації за загальними та спеціальними професійними програмами: для посадових осіб місцевого самоврядування, призначених на посаду в органах місцевого самоврядування, – не менше одного разу на три роки; – запровадження обов’язковості підвищення кваліфікації за спеціальними професійними програмами: для посадових осіб місцевого самоврядування, обраних або затверджених відповідною радою на виборну посаду, – не менше одного разу протягом строку здійснення повноважень; – запровадження обов’язкового підвищення кваліфікації за програмами спеціалізованих короткострокових навчальних курсів, тематичних постійно діючих та/чи короткострокових семінарів, тренінгів: для посадових осіб місцевого самоврядування, призначених на посаду в органах місцевого самоврядування, – не менше одного разу на три роки; – запровадження обов’язкового підвищення кваліфікації за спеціальними професійними програмами: для сільських, селищних, міських голів, голів та заступників голів районної, районної у місті ради, обласної ради, секретарів сільської, селищної та міської ради – не менше двох разів протягом строку здійснення повноважень; – здійснення обов’язкового навчання керівників структурних підрозділів виконавчих органів місцевих рад з питань передачі знань та досвіду (для подальшого навчання посадових осіб місцевого самоврядування, які перебувають у їх підпорядкуванні); – сприяння впровадженню у системі професійного навчання освітніх інновацій;

		<ul style="list-style-type: none"> – розроблення та впровадження механізму визнання результатів неформального та інформального навчання, накопичувальної системи кредитів за результатами професійного навчання.
<p>Проблема 4. Ринок освітніх послуг з професійного навчання є не конкурентним, доволі закритим для недержавних суб'єктів надання освітніх послуг</p>	<p>розвиток ринку освітніх послуг у сфері професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад на засадах прозорості та добросовісної конкуренції із створенням відповідної системи моніторингу та оцінки якості освітніх послуг;</p>	<ul style="list-style-type: none"> – розроблення та затвердження умов і порядку акредитації професійних програм, програм спеціалізованих короткострокових навчальних курсів, тематичних постійно діючих та короткострокових семінарів, тренінгів, що розробляються різними суб'єктами надання освітніх послуг у сфері професійного навчання; – розроблення та впровадження порядку визнання результатів навчання за програмами короткострокових навчальних курсів, семінарів, тренінгів, заходів з обміну досвідом в Україні та за кордоном, які проводяться всеукраїнськими асоціаціями органів місцевого самоврядування, інститутами громадянського суспільства, закордонними та міжнародними організаціями за рахунок коштів таких суб'єктів та коштів міжнародної технічної допомоги; – розроблення та впровадження порядку визнання результатів навчання за сертифікаційними програмами у відповідних закладах освіти за кордоном за рахунок власних коштів посадових осіб місцевого самоврядування; – розроблення та впровадження порядку ліцензування освітньої діяльності у сфері підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, який передбачатиме рівні умови для суб'єктів надання освітніх послуг різних форм власності та вимоги до суб'єктів освітньої діяльності щодо доступності осіб з інвалідністю до освітньої інфраструктури; – створення веб-порталу управління знаннями у сфері професійного навчання, який включатиме реєстри акредитованих професійних програм та програм спеціалізованих короткострокових навчальних курсів, тематичних постійно діючих та короткострокових семінарів, тренінгів, а також передбачатиме можливості для самоосвіти, обміну практиками та досвідом; – забезпечення реалізації права посадових осіб місцевого самоврядування на підвищення кваліфікації за різними формами навчання (зокрема інституційною, дуальною, на робочому місці) та у різних закладах освіти, що мають ліцензію на підвищення кваліфікації або провадять освітню діяльність за акредитованою професійною програмою, а також у інших суб'єктів освітньої діяльності; – запровадження системи зовнішнього і внутрішнього моніторингу та оцінювання якості надання освітніх послуг у сфері підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад;
	<p>запровадження механізму співпраці державних органів, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, програм міжнародної технічної допомоги, всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування, установ, закладів різних форм власності, що надають освітні послуги.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – залучення всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування до створення системи професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад та забезпечення функціонування ринку відповідних освітніх послуг; – налагодження ефективної комунікації замовників і надавачів освітніх послуг з підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад щодо визначення пріоритетних напрямів навчання з урахуванням цілей державного управління, євроінтеграційних та євроатлантичних зобов'язань України, потреб територіальних громад, функцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування тощо; – утворення НАДС координаційної ради як консультативно-дорадчого органу з питань професійного навчання; – забезпечення оприлюднення щонайменше один раз на два роки доповіді керівника НАДС про стан системи професійного навчання; – сприяння створенню саморегульованої професійної асоціації (професійної мережі) суб'єктів надання освітніх послуг з професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування; – систематичне проведення заходів з обміну досвідом з професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування.

Складено автором за джерелом [90].