

SECRETARIAT GENERAL

DIRECTORATE GENERAL II - DEMOCRACY

**CENTRE OF EXPERTISE FOR LOCAL
GOVERNMENT REFORM**



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Страсбург, 8 червня 2012 року

CELGR/LEX 3/2012

(англійською мовою)

**ВИСНОВОК
ДО ПРОЕКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ
ПРО СЛУЖБУ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ**

Цей документ підготовлено Центром експертизи реформ місцевого самоврядування Ради Європи, Генеральним директором II – Демократія, у співпраці з професором Жераром Марку Університету Париж 1 Пантеон-Сорбонна, директором GRALE (Дослідницької групи з питань місцевої адміністрації/управління в Європі), Франція.

Вступ

Цей експертний висновок було підготовлено на запит Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування у рамках впровадження Програми «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні» (термін впровадження 2010 – 2013 рр., за фінансової підтримки Шведського агентства міжнародного розвитку Sida).

Ефективна система місцевого самоврядування є передумовою конкурентної економіки та покращення публічних послуг. Як результат, Програма економічних реформ на 2010 - 2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» містить важливий розділ щодо адміністративної реформи. Уряд України звернувся до Ради Європи (РЄ) із запитом щодо надання експертної оцінки проекту концепції реформи місцевого самоврядування, нового законодавства у сфері державної служби, а також служби в органах місцевого самоврядування.

Закон «Про державну службу», підписаний Президентом України у січні 2012 року, враховує основні рекомендації РЄ, проте немає змін у базовій концепції державної служби, яка запроваджується цим законом. Наприклад, все-таки зберігається посадова система державної служби, керована менеджерським підходом зі слабким центральним органом влади і сильними керівниками державної служби в державних органах. Як вже було зауважено у попередньому експертному висновкові РЄ, нічого не змінилося в організаційній системі, і залишається ризик зробити склад/персонал державної служби нестабільним і роздрібненим¹.

Новий законопроект про службу в органах місцевого самоврядування посилається на Закон «Про державну службу» з деяких ключових питань, тож недоліки нового законодавства про державну службу будуть мати наслідки і для служби в органах місцевого самоврядування. Законопроект про службу в органах місцевого самоврядування встановлює посадову систему служби в органах місцевого самоврядування. Проблемою є те, що законопроект не дає підстав говорити про систему служби в органах місцевого самоврядування в цілому, а тільки про організацію такої служби в кожному окремому органі місцевого самоврядування; законопроект

¹ DPA/LEX 5/2011, переданий до Парламенту у жовтні 2011 року.

встановлює загальні правила, але не містить ані загальних принципів системи, ані організації кар'єри для членів так званої служби в органах місцевого самоврядування.

Як наслідок, новий законопроект про службу в органах місцевого самоврядування нездатний забезпечити набір компетентних спеціалістів органами місцевої влади, політичну нейтральність публічної служби та подолання корупції.

Доцільною частиною законопроекту є Стаття 3 щодо основних принципів служби в органах місцевого самоврядування: 1) верховенство права, 2) пріоритет прав та свобод людини і громадянина, 3) патріотизм, 4) законність, 5) дотримання прав місцевого самоврядування, 6) самостійність кадрового забезпечення служби в «органах» місцевого самоврядування, 7) рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування, 8) професіоналізм, 9) добросовісність, 10) політична неупередженість, 11) прозорість діяльності, 12) підзвітність, підконтрольність і персональна відповідальність.

Однак, навіть ця Стаття потребує доопрацювання. Незрозуміло, що означає на практиці «пріоритет прав та свобод людини і громадянина»? Права і свободи, гарантовані Конституцією України, мають бути забезпечені в рамках закону та системи судочинства, а службовець органу місцевого самоврядування не може надавати пріоритету поза межами закону. А у випадку конфлікту між нормами законодавства, спірним є те, що особисті права повинні мати пріоритет у принципі (наприклад, ситуація з примусовим відчуженням приміщення, коли треба побудувати нову дорогу). Цей принцип відсутній у Статті 3 Закону «Про державну службу». **РЄ рекомендує видалити цей пункт.**

Поза цими деталями, малоймовірно, що ці принципи можуть превалювати/переважати в системі служби в органах місцевого самоврядування, як це зазначено у законопроекті. На жаль, з цих питань у положеннях законопроекту не були враховані позиції різних організацій або інституцій, що представляють місцеве самоврядування (місцевих рад або місцевих державних адміністрацій).

Через те, що встановлено прямиий зв'язок між Законом «Про державну службу» та законом про службу в органах місцевого самоврядування та через те, що Закон «Про державну службу» був прийнятий таким, яким він є, малоймовірно, що на основі цих коментарів будуть внесені

суттєві зміни до законопроекту про службу в органах місцевого самоврядування. Тим не менше, РЄ вказує на проблемні питання законопроекту з урахуванням її базових документів та кращого європейського досвіду. Крім того, у цьому експертному висновку містяться рекомендації щодо вдосконалення окремих положень.

Таким чином, цей документ РЄ буде стосуватися сфери дії законопроекту, системи служби, прийняття та просування по службі. Положення про права та обов'язки службовців органу місцевого самоврядування, процедур дисциплінарної відповідальності, оплати праці, заохочень і соціальних гарантій вже було прокоментовано раніше². У цій експертній оцінці РЄ рекомендувала запровадити гарантії для службовців щодо дисциплінарних процедур та розширення шкали дисциплінарних санкцій. Що стосується системи оплати праці, дуже багато рішень щодо заохочень віддано на розсуд керівників відповідних органів, як і в Законі «Про державну службу».

Сфера дії законопроекту про службу в органах місцевого самоврядування

Є два проблемних питання щодо сфери дії законопроекту: 1) правове регулювання служби в органах місцевого самоврядування; 2) сфера охоплення законопроекту стосовно категорій персоналу та функцій.

Сфера охоплення законопроекту є предметом для критики: вона є надто вузькою стосовно адміністративного персоналу і занадто широкою, оскільки стосується частково і виборних посадових осіб.

1. Правове регулювання служби в органах місцевого самоврядування

Є багато сильних аргументів на користь того, щоб мати спеціальне законодавство про службу в органах місцевого самоврядування радше, ніж поширювати на неї законодавство про державну службу:

- визначення органів місцевого самоврядування також через їх персонал та надання їм професійної ідентичності, базованої на цінностях місцевого самоврядування;
- кожен орган місцевого самоврядування є окремим працедавцем,

² Див. експертну оцінку РЄ законопроекту про державну службу - DPA/LEX 5/2011, жовтень 2011 року.

на відміну від держави;

- відносини між адміністративними керівниками та політичними лідерами є набагато тіснішими в органах місцевого самоврядування, ніж в органах державного управління.

Тим не менше, обидва законодавчі акти мають базуватися на однакових принципах і забезпечувати мобільність між двома рівнями державної служби. Це необхідно для того, щоб поставити органи місцевого самоврядування та органи державної адміністрації на однакову основу і зробити службу в місцевому самоврядуванні привабливою для найкращих спеціалістів³.

Слід розглянути два питання щодо застосування цих принципів:

а) Згідно зі Статтею 4, п. 2, норми Закону України «Про державну службу» та законодавства про працю поширюються на службовців органів місцевого самоврядування у частині відносин, що не врегульовані цим Законом. Проте, це положення не вказує, до яких саме норм слід звертатися в першу чергу: до Закону про державну службу чи до законодавства про працю? Стаття 6, п. 2 Закону «Про державну службу» зазначає, що норми законодавства про працю застосовуються до питань, не врегульованих цим законом. З цього положення можна зробити висновок, що норми законодавства про працю щодо служби в органах місцевого самоврядування застосовуються тільки до тих питань, що не врегульовані Законом «Про державну службу». Але таке тлумачення може виявитися спірним при практичному застосуванні. Таким чином, **пункт 2 Статті 4 слід переформулювати і викласти, наприклад, у такій редакції: «норми Закону України «Про державну службу» поширюються на службовців органів місцевого самоврядування у частині відносин, що не врегульовані цим Законом. Норми законодавства про працю застосовуються до тих питань, що не врегульовані Законом «Про державну службу».**

б) Законопроект містить забагато посилань на норми законодавства про державну службу, полишаючи врегулювання кількох особливо важливих питань, оскільки вони регулюються Законом «Про державну службу». Експерти РЄ погоджуються з позицією, висловленою Українською асоціацією районних та обласних рад (пункт 11): такі важливі питання як, зокрема, результати конкурсних іспитів, вступ на

³ Див. експертний оцінку РЄ DPA/LEX 5/2011, також позицію Української асоціації районних та обласних рад щодо цього законопроекту, п. 1.

службу в органи місцевого самоврядування, професійна підготовка, припинення трудових відносин, дисциплінарна відповідальність повинні повністю регулюватися законом про службу в органах місцевого самоврядування. Для цього є дві головні причини: і) керівники і працівники повинні звертатися до єдиного документа, в якому вони мають знайти повний набір регулятивних норм, котрі вони повинні застосовувати, або котрі застосовуються до них – це питання ясності закону та правової визначеності; ii) якщо такі норми повністю містяться в законі про службу в органах місцевого самоврядування, це змусить розглядати більш детально адекватність таких норм до служби у місцевому самоврядуванні.

2. Сфера охоплення законопроекту стосовно категорій персоналу та функцій

РЄ рекомендує виокремити два питання: питання виборних осіб і питання працівників, які не вважаються службовцями органів місцевого самоврядування.

а) Розмежування адміністративних та виборних посад

Таке розмежування є не тільки необхідним через різницю в статусі, але й через те, що це є вимогою Європейської хартії місцевого самоврядування. Хартія проводить чітку різницю між службовцями органів місцевого самоврядування та виборними посадовцями. Стаття 7 спеціально присвячена виборним посадовцям:

«1. Мандат місцевих обраних представників передбачає вільне здійснення ними своїх функцій.

2. Він передбачає відповідну фінансову компенсацію витрат, здійснених під час виконання цього мандату, а також, у разі необхідності, відшкодування втрачених доходів або винагороди за виконану роботу і відповідне соціальне забезпечення».

Але, у законопроекті є неясність щодо тих, хто займає постійні посади, як, наприклад, мер або голова виконавчого комітету. Вони є виборними посадовцями, оскільки обіймають зазначені посади в результаті політичних виборів (безпосередньо виборцями або обраною радою), але вони займають постійні посади у структурі органу місцевого самоврядування.

Отже, законопроект і) не поширюється на депутатів ради, які не

обіймають постійні посади в органах місцевого самоврядування (Стаття 2, п. 2); ii) розмежовує дві категорії посад в органах місцевого самоврядування: а) виборні посади, б) адміністративні посади. Обидві категорії інтегровані в систему класифікації посад служби в органах місцевого самоврядування (Стаття 6). Таким чином, закон застосовується до тих, хто обіймає виборні та постійні адміністративні посади, незважаючи на те, що, як правило, закон повинен мати відмінні положення для кожної категорії.

Такий підхід не дотримується послідовно по всьому тексту законопроекту, а це іноді призводить до появи положень, які буде важко застосувати, або обґрунтувати.

Одним із спірних аспектів застосування такого підходу є те, що група I у класифікації посад містить виключно політичні посади, а група II охоплює як політичні посади (серед яких голови постійних комісій районних та обласних рад, а також Київської та Севастопольської міських рад), так і вищі адміністративні посади. Таке непорозуміння криється в джерелі їх легітимності. Ті, хто обіймають політичні посади, отримують свою легітимність у результаті виборів: краще, якщо вони мають достатній рівень освіти, але наявність наукового звання не є вимогою для участі у виборах. Ті, хто обіймають адміністративні посади, повинні отримати легітимність завдяки своїй професійній кваліфікації, а що стосується вищих посад, то вони мають підтримувати політику, яка спрямовується політичними лідерами, і вони також мають з ними співпрацювати в її формулюванні та імplementації.

Іншим спірним моментом є те, що ті, хто обіймають політичні посади, мають право на присвоєння рангів, як і професійні службовці органів місцевого самоврядування, але ці ранги присвоюються відповідною радою шляхом прийняття рішення (Стаття 22, п. 3), і вони мають ті ж самі складові оплати праці, як і професійні службовці органів місцевого самоврядування (посадовий оклад, премії, заохочення) (Стаття 28), з єдиною різницею, що преміювання службовців органу місцевого самоврядування, які займають виборні посади, здійснюється за рішенням відповідної ради «з урахуванням результатів їх роботи» (Стаття 29, пункт 1, абзац 4). По суті, це означає, що присвоєння рангу та встановлення розміру премій для мера визначається політичною більшістю депутатів ради, яку він сам контролює! Навряд чи громадяни зрозуміють і схвалять таке положення!

Відповідно до нової Конституції України, виборні посадовці є підзвітними перед своїми виборцями, а не перед професійними

керівниками, які, навпаки, є підзвітними перед виборними політичними посадовцями. Тому необхідно забезпечувати матеріальне становище депутатів, обраних для виконання постійних керівних функцій таких, як мер чи голова, або їх заступників. Але це не слід регулювати законом про службу в органах місцевого самоврядування. **Такі положення слід вписати у новому спеціальному розділі Закону 2002 року «Про статус депутатів місцевих рад» та розробити систему.** Має бути забезпечено систему адекватну таким функціям і відмінну від статусу професійних державних службовців⁴.

б) Службовці органів місцевого самоврядування та інші посадовці або працівники

На сьогодні, кількість персоналу, яка підпадає під дію закону про службу в органах місцевого самоврядування, дорівнює близько 100, 000 осіб. Це означає, що більшість персоналу, яка отримує зарплату з місцевих бюджетів, знаходиться поза сферою дії закону про службу в органах місцевого самоврядування; більше того, немає точних статистичних даних щодо загальної чисельності персоналу, зайнятого в органах місцевого самоврядування або різних установах, які знаходяться в їх підпорядкуванні.

Новий закон не змінить цієї ситуації. Його сфера дії визначена у два способи: і) вузьким позитивним визначенням функцій службовця органу місцевого самоврядування у Статті 1 та ii) виключеннями – переліком тих, на кого не поширюється дія закону, наведеним у Статті 2.

Позитивне визначення складається з кількох елементів (стаття 1, пункт 1.7):

- Займає на постійній основі посаду (виборну або адміністративну);
- Одержує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету та виконує визначені для цієї посади повноваження;
- Ця постійна посада має бути в «органі місцевого самоврядування,

⁴ Наприклад, у Франції мери та їхні заступники можуть отримувати матеріальну винагороду, яка обраховується як відсоток від найвищого показника зарплатної шкали в системі державної служби; цей відсоток варіюється залежно від демографічного класу муніципалітету (17% для муніципалітету з чисельністю мешканців менше 500 осіб, 145% для міст з понад 100,000 мешканців (CGCT: стаття L.2123-23 та L.2123-24), є певна верхня межа у випадку, коли особа має кілька мандатів; також існує спеціальне соціальне забезпечення та пенсійна система.

апараті сільської, селищної, міської, районної у місті ради, їх виконавчих органах, виконавчому апараті обласної, районної, Севастопольської міської ради»⁵;

- Функції/повноваження, визначені для посади службовця органу місцевого самоврядування, стосуються підготовки проектів рішень та організації їх виконання; надання адміністративних послуг; управління персоналом та комунальним майном, та реалізації інших повноважень відповідного органу.

Виключеннями є (Стаття 2, пункт 2):

- Працівники органів місцевого самоврядування, які виконують функції з обслуговування;
- Працівники підприємств, установ та організацій, а також інших суб'єктів господарювання комунальної форми власності.

Останнє виключення може бути виправданим стосовно працівників муніципальних підприємств, які займаються господарською діяльністю; але це виключення є спірним стосовно тих, хто працює в соціальній та культурній сфері. Знову ж таки, така концепція була в силі в колишній радянській адміністративній системі. Обґрунтуванням слугувало те, що всі працівники мають підпадати під сферу дії трудового права, і тільки ті, хто наділені владними повноваженнями, підпадали під дію окремого законодавства завдяки своїм мандатам.

Більше того, поняття «функції з обслуговування» не є чітко визначеним, і ці функції складно точно окреслити. Згідно зі Статтею 1, пункт 1.9, працівники, які виконують функції з обслуговування – це ті, хто працюють в апараті сільських, селищних, міських, районних у місті рад та їх виконавчих комітетів, і діяльність яких не передбачає здійснення повноважень з підготовки та проведення експертизи проектів рішень органів місцевого самоврядування, організації виконання рішень таких рад, надання адміністративних послуг, управління проектами, персоналом, комунальним майном та реалізації інших повноважень відповідних органів. Тут «експерти/спеціалісти» належать до службовців органів місцевого самоврядування, тоді як у системі державної служби, це чітко не визначено, а у нещодавно прийнятому законі про державну службу це не детально не

⁵ Як було зазначено у коментарях РЄ до законопроекту про державну службу (DPA/LEX 5/2011), тут поняття «органи» і «апарат» визначені абсолютно нечітко, що залишає власникам політичних мандатів велику свободу дій на свій розсуд

прописано⁶.

Складність визначити, хто буде службовцем органу місцевого самоврядування, а хто – ні, підтверджується пунктом 3 Статті 2 законопроекту, відповідно до якої перелік посад працівників органів місцевого самоврядування, які виконують функції з обслуговування, визначається відповідною радою згідно з критеріями, встановленими центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері державної служби. Такий перелік буде складно визначити для багатьох функцій, незважаючи на встановлені критерії, і це буде предметом місцевих домовленостей та компромісів, і, як наслідок, одна й та сама посада буде вважатися посадою службовця в одному муніципальному органі, а в іншому – ні.

Тому експерти РЄ наполягають, що ці положення є необґрунтованими і не відповідають принципам розбудови сучасної державної служби.

Є три головних аргументи на користь ширшої концепції державної/публічної служби:

- 1) Логічним і послідовним є підхід, коли весь персонал, який отримує зарплату з місцевих бюджетів, підпадає під сферу дії єдиного права/законодавства, лише за деякими винятками (наприклад, власники політичних мандатів, оскільки вони мають владні повноваження щодо адміністративного персоналу);
- 2) Для громадян це означає, що державна/публічна служба є не тільки органом/інститутом влади, але й, і навіть у першу чергу, має обов'язки і зобов'язання надавати послуги громадянам; це важливий символ легітимності місцевих органів влади як представників держави;
- 3) Послуги, які надаються організаціями, підпорядкованими органам місцевої влади, за рахунок бюджетних коштів, не підпадають під ринкові обмеження; вони не мають економічного чи комерційного характеру. Отже, за своїм становищем і юридичним характером вони подібні до органів місцевого самоврядування (у сенсі

⁶ У коментарях Київської обласної ради до законопроекту є пропозиція розширити сферу дії закону про службу в органах місцевого самоврядування на тих, хто виконує функції з фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування, і внести відповідні зміни до визначення терміну «службовець органу місцевого самоврядування» (пункт 1.7 Статті 1) та терміну «функції з обслуговування» (пункт 1.9). Ця пропозиція заслуговує на увагу, адже як можливо уявити, що ті, хто відповідають за фінансове управління в органах місцевого самоврядування, не будуть публічними службовцями?

закону). Ризик зловживання повноваженнями при прийнятті та просуванні по службі є точно таким самим, як і в органах місцевого самоврядування – задля отримання виборчих або політичних вигод навзаєм. Вони можуть підлягати лише політичному і судовому нагляду, а також фінансовому аудиту з боку спеціалізованих державних органів. Саме тому причини, які обґрунтовують застосування законодавства про службу в органах місцевого самоврядування до персоналу/службовців органів місцевого самоврядування, так само можуть обґрунтувати застосування тих же принципів, з необхідними адаптаційними змінами щодо деяких функцій, до інших працівників, які отримують зарплату з місцевих бюджетів.

Таким чином, РЄ рекомендує розширити сферу дії закону про службу в органах місцевого самоврядування на весь персонал органів місцевого самоврядування та персонал бюджетних установ, які знаходяться в їх підпорядкуванні, з необхідними адаптаційними змінами залежно від характеру функцій та рівня відповідальності і кваліфікації⁷.

Система служби в органах місцевого самоврядування

Тут слід виокремити два питання: система управління та правове регулювання служби в органах місцевого самоврядування

1. Система управління

Система управління в структурі місцевого самоврядування базується на понятті «органу місцевого самоврядування»; на жаль, це поняття є не чітко визначеним, що буде робити систему служби в органах місцевого самоврядування роздрібненою.

Посади існують в органах місцевого самоврядування. Згідно зі Статтею 1, пункт 1.1, «адміністративна посада в органі місцевого самоврядування – це первинна структурна одиниця апарату сільської, селищної, міської, районної у місті ради, відділу, управління та іншого виконавчого органу, утвореного такою радою».

⁷ Це не виключить можливості наймати фахівців з поза меж державної служби для дуже специфічних або тимчасових завдань, на умовах, які мають бути встановлені законом.

Орган місцевого самоврядування є базовою одиницею управління в системі служби місцевого самоврядування. Фінансування служби в органах місцевого самоврядування здійснюється за рахунок коштів місцевого бюджету (Стаття 5), а в кожному органі місцевого самоврядування утворюється служба персоналу (Стаття 8). Служба персоналу органу місцевого самоврядування забезпечує документальне оформлення вступу на службу в органі місцевого самоврядування, її проходження та припинення, добір персоналу на адміністративні посади, планування та організацію заходів, пов'язаних з підвищенням рівня професійної компетентності службовців органів місцевого самоврядування, депутатів відповідних рад. Більше того, прийняття на службу шляхом конкурсного відбору здійснюється кожним органом місцевого самоврядування, а отже його службою персоналу, оскільки Стаття 16, пункт 5 законопроекту зазначає, що «проведення конкурсу та випробування під час прийняття на службу в органах місцевого самоврядування здійснюється в порядку, визначеному цим Законом та Законом України «Про державну службу», в якому Статті 20 і 21 регулюють утворення конкурсних комісій та оприлюднення інформації про вакантні посади керівником служби управління персоналом в державному органі.

На жаль, **немає чіткого визначення органу місцевого самоврядування**: можливо тільки припустити, виходячи з положення Закону «Про державну службу» та з законопроекту про службу в органах місцевого самоврядування, що «орган місцевого самоврядування» функціонально є еквівалентним «державному органу».

Це якраз і викликає стурбованість стосовно системи управління службою місцевого самоврядування і особливо прийняття на службу.

Закон про місцеве самоврядування 1997 року розрізняє представницькі та виконавчі органи на рівні територіальних громад, або в їхніх спільних інтересах – на районному та обласному рівні (Стаття 1, 10 і 11). Голова територіальної громади або голови районних і обласних рад не кваліфікуються як «органи». Стаття 15 зазначає, що кілька органів можуть об'єднуватися задля спільних інтересів. Але Стаття 16 дає визначення органів місцевого самоврядування і, оскільки це є єдиним юридичним/нормативним визначенням, це визначення повинне вважатися обов'язковими для тлумачення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування. Згідно з пунктами 1 і 2 Статті 16 «органи місцевого самоврядування є юридичними особами і наділяються цим та іншими

законами власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону». Їм можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади⁸. У цьому контексті органи виконавчої влади означають центральні органи виконавчої влади.

Це положення ставить під сумнів рамки поняття орган місцевого самоврядування: хоча він фінансується з бюджету територіальної громади (або обласної чи районної ради), орган місцевого самоврядування є скоріше структурою, підпорядкованою виконавчому органу територіальної громади або апарату виконавчого комітету районної чи обласної ради – оскільки, у даний час, ці ради не мають своїх виконавчих органів. Як наслідок, якщо слідувати визначенню, наведеному у Законі про місцеве самоврядування, рада і виконавчий орган ради не можуть бути органами місцевого самоврядування у сенсі цього закону, і це поняття може застосовуватися тільки до адміністративних підрозділів апарату, наділених статусом юридичної особи і які вважаються бюджетними одиницями.

Це означає, що на практиці, службовців органів місцевого самоврядування не наймають безпосередньо територіальні громади або районні чи обласної ради, їх наймає орган місцевого самоврядування, а їх у територіальній громаді є декілька. Це також означає, що кількість і розмір органів місцевого самоврядування можуть залежати від рішення керівників органів виконавчої влади, або ради, або від положень законодавства, що стосуються організаційної структури місцевої влади. **Це повинно бути змінено: за законом територіальна громада, або районна чи обласна рада повинні бути роботодавцями, а не структурні одиниці/підрозділи адміністративного апарату.**

За такої системи буде складно мати єдину кадрову політику на рівні всієї територіальної громади, оскільки найбільш значущі повноваження з управління персоналом будуть передані на рівень органу місцевого самоврядування. Втім, є деякі елементи єдності: конкурсна комісія для проведення кожного конкурсу на зайняття вакантних посад

⁸ « 1. Органи місцевого самоврядування є юридичними особами і наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону.

2. Органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.»

утворюється головою відповідної ради (Стаття 19, п. 1), і програми конкурсних іспитів (тестів) один раз на два роки затверджує голова відповідної ради (Стаття 19, п. 4) (див. нижче). Незважаючи на це, широкі повноваження служб управління персоналом органів місцевого самоврядування зроблять ще більш складним реалізацію єдиної національної політики, незважаючи на протилежне твердження в кількох положеннях законопроекту, які містять посилення на центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері державної служби (Стаття 7, зокрема): через велику кількість цих органів, через те, що голова/керівник територіальної громади залишається десь між ними та через те, що центральні органи виконавчої влади будуть контролювати їхню діяльність щодо делегованих завдань, і це, можливо, буде стосуватися і кадрових питань.

В цілому, однак немає суттєвих змін із зазначених питань порівняно із Законом про службу в органах місцевого самоврядування 2001 року. Але ситуація може навіть погіршитись через політику децентралізації тому, що не буде ніякого врівноваження правовій фрагментації/дрібненню повноважень щодо кадрової політики, а також через перехід до чистої посадової моделі публічної служби.

2. *Система класифікації*

Система класифікації посад в органах місцевого самоврядування базується на тих самих принципах, що і державна служба, а класифікація на групи, підгрупи і ранги повторює систему класифікації на державній службі з метою забезпечення порівнянності і мобільності. Групи посад відповідають ієрархії функцій, підгрупи – ієрархії органів місцевого самоврядування (Стаття 6). Для кожної підгрупи визначені мінімальні освітньо-кваліфікаційні рівні, тоді як вимоги до рівня професійної компетентності осіб встановлюються відповідною місцевою радою (Стаття 15). Ранги дають можливість службовцю для просування (у принципі кожні два роки) без призначення на вищу посаду, та захищають рівень його зарплати, у разі призначення на посаду підгрупи, якій відповідає нижчий ранг (Стаття 22).

Прийняття на службу та просування по службі

Це частина законопроекту, що викликає найбільше запитань та може погіршити навіть нинішню ситуацію.

Законопроект передбачає: прямий вступ на службу на всіх рівнях, відсутність процедур просування по службі та організованої мобільності у межах системи, та відбір кандидатів на основі конкурсних іспитів, які проводять незалежні конкурсні комісії, за винятком посад, які належать до політичних. Це означає, що конкурсний відбір стає обов'язковим правилом для всіх призначень: конкурс передбачає складення іспиту або тестування на основі затвердженої програми та проведення співбесіди, а результати конкурсу є обов'язковою підставою для суб'єкта призначення. Це суттєвий крок уперед порівняно зі Статтею 10 чинного Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 року, який залишав органам місцевої влади набагато більше свободи вибору процедур відбору.

На жаль, умови, визначені у законопроекті для забезпечення прийняття на службу в органи місцевого самоврядування шляхом конкурсного відбору, навряд чи сприятимуть досягненню поставлених цілей: підвищення рівня набору, забезпечення рівного доступу до посад служби в органах місцевого самоврядування та підвищення об'єктивності/неупередженості при відборі. Законопроект передбачає занадто децентралізовану систему конкурсного відбору. Конкурсний відбір організовує і проводить кожен орган місцевого самоврядування (не територіальна громада) відповідно до порядку проведення конкурсу на зайняття вакантних адміністративних посад в органах місцевого самоврядування, визначеного у законі. Іншими словами, здається, що законопроект відповідає принципу прийняття на службу на основі результатів конкурсних іспитів, які проводять незалежні конкурсні комісії, але, з іншого боку, буде занадто велика кількість місцевих конкурсних іспитів. Це не сприятиме мобільності.

Перше проблемне питання – оприлюднення інформації про вакансії. Стаття 20 передбачає оприлюднення такої інформації про вакантні посади, а також оголошення про проведення конкурсу на їх заміщення, але відповідно до вимог закону і типового порядку проведення конкурсу. Цього не достатньо, закон повинен бути більш точним. Якщо згадати про вузький обсяг служби в органах місцевого самоврядування, **публічність інформації має бути забезпечена на національному рівні** для того, щоб дати можливість усім, хто має необхідну кваліфікацію та зацікавленість, взяти участь у конкурсі.

Рівність доступу до посад публічної служби потребує системи оголошень на національному рівні. **РЄ рекомендує доповнити законопроект слід з цього питання.**

Друге питання – **відсутність процедури просування по службі у межах системи.** Усі конкурси на заміщення вакантних посад є відкритими як для зовнішніх кандидатів, так і для тих, хто працює на адміністративних посадах. Вступ на будь-яку нову посаду можливий тільки за результатами конкурсного відбору. Це зазначено у Статті 21, пункт 4, та у Статті 25⁹. Це крок назад порівняно з чинним законом, в якому Стаття 16 передбачає «кадровий резерв», який базується, принципі, на оцінюванні здібностей, підготовці до майбутніх функцій та процедурі відбору на вакантні посади. Такий інститут кадрового резерву дозволяє забезпечувати спадкоємність професійного розвитку служби в органах місцевого самоврядування. У багатьох країнах є різні еквіваленти такого інституту. **За умови, що порядок і процедури формування кадрового резерву будуть уточнені/вдосконалені і міститимуть гарантії рівного ставлення, цей інститут слід відновити у новому законі.**

Останнє питання – порядок проведення конкурсу на зайняття вакантних посад. Для проведення будь-якого конкурсу створюється конкурсна комісія у складі не менше п'яти осіб. До складу конкурсної комісії можуть включатися службовці органу місцевого самоврядування, представник служби персоналу органу місцевого самоврядування, а також експерти з числа фахівців у відповідній сфері (Стаття 19, пункт 2). Засідання конкурсної комісії є повноважним, якщо на ньому присутні більше половини від її складу (пункт 3). Типовий порядок проведення конкурсу затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері державної служби (пункт 5).

Ці положення викликають необхідність організації і проведення тисяч конкурсних процедур у випадку будь-яких призначень у тисячах органів місцевого самоврядування. Це дуже обтяжливо для потенційних кандидатів проходити через таку велику кількість процедур. Потім, буде важко знайти компетентних і надійних експертів для всіх комісій для таких чисельних конкурсів в багатьох невеликих містах і районах. Це підірве авторитет процедури відбору. Існує також ризик того, що члени комісії не прийдуть або не захочуть взяти участь,

⁹ У Статті 25 міститься посилання на положення Закону «Про державну службу», яке стосується зовсім іншого питання: у Статті 32 йдеться про переведення державних службовців – це посилання слід виправити.

віддаючи рішення на розсуд місцевих жителів. Як результат, існує серйозний ризик того, що такі численні конкурсні відбори на місцевому рівні легко зробити упередженими/необ'єктивними.

Тому РЄ рекомендує відмовитися від цієї системи і створити систему національних конкурсних іспитів, базовану плануванні розвитку персоналу, з національними конкурсними комісіями та прозорою процедурою.

Організацію таких конкурсних іспитів можна сконцентрувати в кількох обласних центрах з метою мінімізації витрат для кандидатів. В такому разі, вакантні адміністративні посади можна пропонувати попередньо відібраним кандидатам у відповідності з потребами в різних регіонах, із зобов'язанням відпрацювати там чотири роки до того, як з'явиться можливість бути переведеним на іншу посаду в іншому місці. Повинен формуватися додатковий список для випадків, коли кандидат відмовляється, та для заповнення вакансій, які можуть з'явитися до проведення наступного конкурсу. Потім, закон повинен передбачати умови/положення для просування по службі у межах системи, даючи довгострокову перспективу для новопризначених державних службовців. Така система дозволить залучати хороших кандидатів, і дасть можливість призначати кваліфікованих людей у віддалені регіони/місця. У такій системі практично неможливо спотворити процедуру відбору кандидатів. Це легко запровадити у рамках вузької концепції служби в органах місцевого самоврядування, яку зберігає законопроект, і це ще більше необхідно, оскільки він орієнтований тільки на службовців керівної ланки. Для службовців нижчих категорій система повинна бути децентралізована зі спеціальними процедурами. Це дозволить забезпечити рівний доступ до адміністративних посад в органах місцевого самоврядування, відбір кращих кандидатів і допоможе місцевим органам влади утримувати своїх кращих спеціалістів.