



ЦЕНТР ЕКСПЕРТИЗИ ДОБРОГО ВРЯДУВАННЯ

**Страсбург, 5 серпня 2022 р.
CEGG/LEX(2022)1**

**Висновок щодо проєкту Закону України
«Про службу в органах місцевого самоврядування»
(№ 6504)**

Цей висновок підготовлено Центром експертизи доброго врядування
Департаменту демократії і врядування Генерального директорату — II з питань демократії

Резюме

Цей законопроект № 6504 є оновленою версією попередніх законодавчих ініціатив, які свого часу не були фіналізовані. Він стосується організації служби в органах місцевого самоврядування України на всіх рівнях і спрямований на підвищення якості управління та впровадження принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, першою чергою завдяки підвищенню якості добору через урахування особистих якостей та компетентності, створенню умов для професійного розвитку, встановленню вищого розміру оплати праці та забезпеченню перспектив для просування по службі.

Зокрема, законопроект є важливим кроком на шляху до гармонізації положень державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; він чітко розмежує виборні й адміністративні/професійні посади в органах місцевого самоврядування; регулює питання щодо патронатної служби; поліпшує процедури відкритого добору на підставі конкурсної процедури, запобігання політизації службовців місцевого самоврядування, їхню професійну підготовку та підвищення кваліфікації. У ньому також розглядаються етичні питання (ситуації конфлікту інтересів, режим несумісності, загальні правила підзвітності) у тісному взаємозв'язку з іншим відповідним законодавством, наприклад, у сфері боротьби з корупцією.

Прийняття законопроекту матиме результатом поліпшення поточної ситуації. Проте залишається кілька проблемних аспектів щодо яких необхідно розглянути вжиття додаткових заходів. А саме:

- досі неповне розмежування понять виборних представників і професійних службовців на всіх рівнях управління; поняття «посадова особа» та «працівник патронатної служби» можна додатково уточнити;*
- обмеження, встановлені для службовців органів місцевого самоврядування щодо членства в політичних партіях, занадто суворі; можна знайти кращий баланс;*
- аспекти конфіденційності слід враховувати на деяких етапах процесу добору адміністративного персоналу; слід переглянути склад відбіркових або дисциплінарних комісій;*
- структуру заходів щодо врегулювання конфлікту інтересів можна ще більше вдосконалити;*
- слід переглянути різні правила добору, що застосовуються до професійних службовців органів місцевого самоврядування й, окремо, до виборних посадових осіб місцевого самоврядування;*
- необхідне належне планування та підтримка на етапі впровадження закону, де супроводження та моніторинг потрібні для забезпечення його належного та послідовного застосування; деякі аспекти потребують особливої уваги, наприклад, нарощування потенціалу для створення системи оплати праці та обліку гендерної проблематики; усе це означає розробку належних методик і своєчасне складання бюджету.*

Загалом, проєкт відповідає положенням Хартії, передовій європейській практиці та попереднім рекомендаціям міжнародних партнерів, а також зобов'язанням, узятим українською владою і визначеним у Плані відновлення, розробленим Національною радою з відновлення України від наслідків війни, який було презентовано в липні 2022 року.

I. Вступ

1. Цей Висновок підготовлено у відповідь на запит голови Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування до Ради Європи від 21 січня 2022 року. Він напрацьований для Ради Європи Генеральним директором — II (DGII) — [Центром експертизи доброго врядування](#) (тут і надалі — «Центр експертизи») на основі матеріалів його експертів (національних експертів Олени БОЙКО та Лесі ФЕДЧЕНКО, а також міжнародних експертів Арно ДЮРАНТОНА (Arnaud DURANTHON) та Соріна ІОНИЦЕ (Sorin IONIȚĂ) в рамках [Програми](#) «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні». За останні десять років Рада Європи через свій Центр експертизи здійснила кілька правових експертиз законопроектів, що стосуються служби в органах місцевого самоврядування України (ці проекти не були прийняті): у 2012 році ([CELGR/LEX 3/2012](#)), у 2016 році ([CELGR/LEX\(2016\)4rev](#)) та у 2018 році ([CELGR/LEX\(2018\)1](#)). І ці експертизи залишаються актуальними.

2. Професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування є важливою умовою подальшої децентралізації в Україні. Поточний законопроект № 6504 є оновленою та доопрацьованою версією попередніх законодавчих ініціатив — законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» № 1223 від 02 вересня 2019 року та відповідного законопроекту № 8369 від 17 травня 2018 року. Він передбачає «встановлення нових правових та організаційних засад служби в органах місцевого самоврядування як професійної та політично неупередженої діяльності, удосконалення механізму реалізації громадянами України права рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування, уточнення класифікації посад в органах місцевого самоврядування з метою покращення умов оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування, а також приведення у відповідність до вимог бюджетного законодавства та нової системи адміністративно-територіального устрою»¹.

3. У цьому Висновку розглядається відповідність поточного тексту положенням Європейської хартії місцевого самоврядування та іншим європейським стандартам, як от Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи ([CM/Rec\(2022\)2](#)) щодо демократичної підзвітності виборних представників і виборних органів на місцевому та регіональному рівні, а також кращим практикам інших держав – членів Ради Європи. Законопроект містить такі важливі позитивні моменти, як:

- він ініціює «автономне» законодавство про службу в органах місцевого самоврядування. Законопроект не містить посилань на Закон України «Про державну службу», але логіка основних принципів узгоджується з його положеннями, і, в такий спосіб, він може зменшити розрив із точки зору престижу та ефективності між двома категоріями публічних службовців (в органах державної влади та органах місцевого самоврядування);

¹ Лист Голови Комітету Андрія КЛОЧКА на ім'я Генерального директора Генерального директорату з питань демократії Ради Європи (DG II) від 21 січня 2022 року.

- він дає змогу краще розрізнити політичні та адміністративні посади в органах місцевого самоврядування;
- він регулює роботу патронатної служби;
- він створює умови для професіоналізації служби (добір на підставі відкритої конкурсної процедури, запобігання політизації службовців, професійна підготовка та підвищення кваліфікації, положення про гарантії);
- Він повністю відповідає зобов'язанням, узятим українською владою, і визначеним у Плані відновлення, розробленим Національною радою з відновлення України від наслідків війни, який було презентовано на [Міжнародній конференції з питань відновлення України](#) у Лугано (Швейцарія) в липні 2022 року, зокрема, тим, які були визначені робочою групою з питань державного управління.

4. Загалом, цим законопроектом визначається чітка та перспективна організація служби в органах місцевого самоврядування України. Текст чітко спрямований на підвищення якості управління і втілює принципи, викладені в Хартії, у статті 6 якої визначено таке: *«Умови служби найманих працівників органів місцевого самоврядування повинні дозволяти добір висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності; для цього забезпечуються належні можливості професійної підготовки, винагороди та просування по службі»*. Добре, що ці принципи утворюють загальну структуру законопроекту, що робить його особливо збалансованим і відповідним духу європейських стандартів. Також слід зазначити, що цей законопроект:

- визначає засади служби в органах місцевого самоврядування, базуючись на 15 принципах, що робить її відповідною європейським стандартам, як от: верховенство права, законність, доброчесність, поєднання місцевих і державних інтересів, ефективність, рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування, професіоналізм, політична неупередженість, прозорість, відкритість, відповідальність;
- визначає категорії та підкатегорії посад службовців місцевого самоврядування з метою створення більш організованої та прозорої служби в органах місцевого самоврядування;
- встановлює, у статті 11, чіткий і добре збалансований механізм для вирішення ситуації з виконанням незаконних наказів службовцями місцевого самоврядування, визначаючи чіткий механізм підпорядкування;
- передбачає організацію кар'єрного просування із урахуванням інтересів служби та ситуації.

5. Однак було виявлено кілька важливих проблемних аспектів, які обмежують на практиці перспективність закону і можуть створити проблеми під час його застосування; їх необхідно виправити задля повної відповідності європейським стандартам. Далі викладено такі важливі питання:

- А.** досі неповністю розмежовані поняття виборних представників і професійних службовців на всіх рівнях управління; поняття «посадова особа» та «працівник патронатної служби» можна додатково уточнити;
- Б.** обмеження, встановлені для службовців органів місцевого самоврядування щодо членства в політичних партіях, занадто суворі; можна знайти кращий баланс;
- В.** існують аспекти захисту конфіденційності (персональних даних), які необхідно враховувати, коли йдеться про пропонування відеозапис конкурсного добору на посади службовців органів місцевого самоврядування;
- Г.** ситуації, пов'язані з конфліктами інтересів, і заходи, необхідні для їх врегулювання, можна ще більше вдосконалити;
- Ґ.** можуть виникнути проблеми, пов'язані з передбачуваною участю сторонніх експертів і представників профспілок у комісіях — під час добору або дисциплінарних процедур;
- Д.** як впровадити оплату праці за результатами роботи, інші фінансові аспекти та централізовану підтримку/моніторинг для забезпечення належного та послідовного застосування закону;
- Е.** інші аспекти: норми законодавства про працю.

II. Аналіз

А. Відмінність між поняттями виборного представника та професійного службовця не повна; поняття «посадова особа» та «працівник патронатної служби» не повністю чіткі

6. У статті 6 законопроекту визначаються різні «посади» в органах місцевого самоврядування, до яких належать (п. 2) *«виборні 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»*. Законопроект також містить розділ XI під назвою *«Особливості служби в органах місцевого самоврядування виборних посадових осіб місцевого самоврядування»*, статті 79–85. У п. 2 статті 5 законопроекту зазначається: *«Дія норм законодавства про працю поширюється на службовців місцевого самоврядування у частині відносин, не врегульованих цим Законом»*. У п. 3 статті 85 законопроекту зазначається: *«Заробітна плата виборної посадової особи місцевого самоврядування складається з [...]»*; у пп. 6 і 7 зазначається: *«Надбавка за вислугу років встановлюється на рівні 3 відсотків посадового окладу виборної посадової особи місцевого самоврядування за кожний рік стажу служби в органах місцевого самоврядування, але не більше 50 відсотків посадового окладу»* та *«Виборним посадовим особам місцевого самоврядування встановлюється місячна або квартальна премія відповідно до особистого внеску в загальний результат роботи органу місцевого самоврядування»*.

7. Ці положення передбачають, що виборні мандати розглядаються нарівні з посадами на професійній публічній службі, створюючи правовий режим, спільний для обох. Проте європейські стандарти, зазвичай, розглядають їх окремо, тому що логіка їх функціонування зовсім інша: від добору до нагляду, відносин з політичними партіями, оплати або звільнення². Виборні посадові особи на місцевому рівні — це політики (на повний або неповний робочий день), які були демократичним шляхом призначені громадянами для виконання політичної програми, за яку вони проголосували. Депутати місцевих рад більше схожі на членів парламенту, чия легітимність визначається голосуванням; це не свого роду адміністративне призначення, а політичне призначення; воно також обмежене фіксованим мандатом; такі критерії, як право старшинства й просування по службі, тут не застосовуються. Законопроект тяжіє до розгляду політичної легітимності як просто трудових відносин, у чому вбачається легка недовіра до місцевої демократичної політики.

8. Для такого ставлення можуть існувати історичні причини, що ґрунтуються на граничній політизації діяльності місцевих органів влади, яка іноді могла мати місце в Україні, але рішення полягає в поліпшенні структури вираження політичних пріоритетів на рівні громади, паралельно з підвищенням відповідальності за рішення. Дійсно, у Преамбулі

² У цьому питанні цей звіт узгоджується з попереднім опублікованим аналізом: див. «Висновок щодо пропозиції про призначення заступників міського голови за конкурсною процедурою» ([CELGR/LEX\(2018\)1](#)) та «Висновок щодо проекту Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»» ([CELGR/LEX\(2016\)4 rev](#)).

Європейської хартії місцевого самоврядування передбачається, що «*органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму*». Отже, діяльність публічних інституцій ґрунтується на фундаментальній відмінності між особами, які є представниками, і тими, хто є службовцями, які працюють під керівництвом представників. У зазначеній вище Рекомендації ([CM/Rec\(2022\)2](#)) щодо демократичної підзвітності виборних представників і виборних органів на місцевому та регіональному рівні) пропонується добре юридичне формулювання визначення виборних представників і механізмів підзвітності та відкликання, що застосовуються в їхньому випадку. До того ж цей аналіз вочевидь підтверджується тим фактом, що стаття 79 про виборних посадових осіб тяжіє до виключення цих осіб зі сфери застосування більшої частини закону, що певною мірою суперечить логіці їхнього включення в цей закон і дає вагомий аргумент на користь застосування набагато чіткішого окремого підходу, можливо, в іншому законі, як і в багатьох інших країнах. Якщо на виборних представників поширюватиметься дія цього закону, то під час його застосування виникатимуть постійні складнощі, коли поставатимуть питання про їхню політичну діяльність, виборчі процедури та етичні вимоги, які нерозривно пов'язані з іншими категоріями законодавства.

9. Одним із таких прикладів є проблема, що виникає у зв'язку з оплатою праці. У статті 85 законопроекту згадується «заробітна плата», що є терміном, який традиційно використовується на позначення суми, яку хтось отримує за свою звичайну повсякденну роботу, якою *не* є більшість виборних мандатів на місцевому рівні. Введення терміну «надбавка, яка є справедливою винагородою за виконання їхніх функцій», тобто за час, проведений на засіданнях, у комітетах та в інших непостійних заходах, пов'язаних із їхнім мандатом, більше б відповідало європейській практиці. Термін «заробітна плата» більше підходить для адміністративної посади; його поширення на депутата місцевої ради підриває демократичний дух, згідно з яким його мандат — це передусім зобов'язання служити спільним інтересам, що має перебувати поза логікою робочих відносин. Через це положення пунктів 6 і 7 статті 85 також викликають сумніви: вони могли бути задумані як стимул, але зрештою заохочують до накопичення мандатів, що не відповідає меті демократичної ротації виборних осіб. Для них винагорода має другорядне значення, переслідуючи єдину мету покрити витрати часу та витрати, пов'язані з особистою професійною діяльністю виборної посадової особи, на які він або вона погоджується заради спільних інтересів. У цьому сенсі діяльність виборного представника (особливо на неповний робочий день) радикально відрізняється від діяльності публічної посадової особи, для якої вона є звичайним джерелом його або її доходу і цілком порівнянна із будь-якою іншою професійною діяльністю.

10. Як впливає з пункту 3(1) Прикінцевих та перехідних положень, пропонується переглянути визначення поняття *посадової особи місцевого самоврядування*: «особа, яка працює на посаді в органі місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету». Водночас у статті 2(1)(7) законопроекту зазначається, що «*посада в органі місцевого самоврядування*

— визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця органу місцевого самоврядування з установленими посадовими обов'язками». Ці визначення потребують взаємного уточнення (наприклад, посада в органі місцевого самоврядування означає структурну одиницю органу місцевого самоврядування, визначену структурою і штатним розписом з установленими посадовими обов'язками з числа посад службовців місцевого самоврядування та виборних посадових осіб місцевого самоврядування). Згадані поправки також передбачають необхідність перегляду інших законів, зокрема, кримінального, адміністративного, антикорупційного та інших законів, які визнають поняття *посадової особи місцевого самоврядування* (див., наприклад, статті 57, 365–2, пункт 3(3) приміток до статті 368–1, статтю 368–4 Кримінального кодексу України тощо). Це особливо важливо в антикорупційному законодавстві, про що свідчить досвід інших нових держав-членів Європейського Союзу.

11. У статті 3(1) законопроекту дається опис *патронатної служби*: прийом на роботу, виконання службових обов'язків і звільнення, включно з трудовими відносинами. Специфічні характеристики патронатної служби викладені в статті 86 законопроекту. Проте залишається незрозумілим, яких посад у органі місцевого самоврядування стосується це положення, як це визначено в статті 6 законопроекту. Багато інших аспектів законопроекту є, ймовірно, незастосовними в цьому випадку, але це залишається дещо нечітко визначеним. Тож питання про те, чи можна повністю поширити дію законопроекту на патронатну службу, залишається спірним. Наприклад, закон, ймовірно, не поширюватиметься на конкурси, просування по службі, відрядження), оскільки в статті 86(1) сказано таке: «*Сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті (у разі створення), районної, обласної ради на строк своїх повноважень може утворювати свою патронатну службу у межах чисельності апарату (виконавчого апарату) ради та витрат на їх утримання*».

Б. Заборона членства в партіях для службовців місцевого самоврядування

12. У п. 2 статті 12 законопроекту зазначається: «*Службовець місцевого самоврядування не має права: [...] 2) бути членом політичної партії, якщо він займає посаду категорії «І».* На час служби в органах місцевого самоврядування на посаді категорії «І» особа зупиняє своє членство в політичній партії». Положеннями статей 9–11 Європейської конвенції з прав людини (ЄКПЛ) передбачається захист свободи думки, свободи вираження поглядів і свободи зібрань і об'єднань, а судова практика ЄСПЛ затвердила це тлумачення: див., наприклад, [Керівництво до статті 11 Конвенції](#), що ґрунтується на прецедентному праві. Ці права, звичайно, не є абсолютними та можуть обмежуватися у демократичних країнах із метою захисту громадського порядку, здоров'я чи моралі, або для захисту прав і свобод інших осіб. Прагнення до чіткого розподілу між адміністрацією і політичними партіями в Україні зрозуміле з огляду на недавній досвід, а деполітизація державної служби також становить законну мету державної реформи, але положення закону повинні бути пропорційні проблемі, яка розв'язується. Дійсно, службовці місцевого самоврядування залишаються громадянами та повинні мати необхідні

атрибути для здійснення нормальних громадянських прав, що передбачає можливість членства в партії. У багатьох країнах обмеження поширюються на форми вираження партійної лояльності, а не на членство в партії як таке.

В. Умови відеофіксації конкурсного відбору

13. У статті 24(7) законопроекту, яка визначає порядок організації конкурсів на посади в органі місцевого самоврядування та визначає обов'язки конкурсної комісії, зазначено: *«Орган місцевого самоврядування забезпечує відеофіксацію конкурсного відбору на посади службовця місцевого самоврядування категорії «І» з подальшим оприлюдненням на своєму вебсайті відеозапису впродовж одного робочого дня з дня його проведення»*. Статтею 8 ЄКПЛ передбачається захист приватного і сімейного життя: *«1. Кожен має право на повагу до свого приватного і сімейного життя, до свого житла і кореспонденції. 2. Органи державної влади не можуть втручатись у здійснення цього права, за винятком випадків, коли втручання здійснюється згідно із законом і є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб»*. Європейський суд з прав людини вважає, що *«зображення людини є одним із головних атрибутів його або її особистості, оскільки воно розкриває унікальні характеристики людини та відрізняє його або її від однолітків. Таким чином, право на захист свого зображення є одним із найважливіших компонентів особистісного розвитку. Передусім це передбачає право людини контролювати використання цього зображення, включно з правом відмовити в його публікації»* (справа «Ван Ганновер проти Німеччини», 07 лютого 2012 р., §96).

14. Зображення людини без її згоди може бути використано лише для досягнення певних цілей, визначених Хартією. До того ж Загальний регламент Європейського Союзу про захист даних (ЗРЗД) і заснована на цьому акті законодавства практика, що швидко розвивається, вказують у тому ж напрямку, і їх варто розглянути з огляду на отримання нещодавно Україною статусу кандидата на членство. З цієї точки зору пропонується відеофіксація процесу добору та оприлюднення запису виглядають непропорційно. Хоча прагнення забезпечити прозорість під час добору звісно є похвальним, прозорість має свої межі через необхідність захисту особи від можливих шкідливих наслідків розміщення цих відеозаписів, наприклад, вплив, який трансляція невдалої співбесіди кандидата може мати на інших майбутніх роботодавців. Шкідливі наслідки, викликані записом, можуть набагато переважати зацікавленість його збереженням. Також варто зважати на технічні можливості, необхідні для відеофіксації, та ситуацію, коли відсутність технічних заходів або їх недостатність можуть призвести до неможливості проведення конкурсу.

Г. Загальні принципи запобігання конфліктам інтересів

15. У чинному Законі України «Про запобігання корупції» розглядаються конфлікти інтересів. Пункт 3 статті 2 законопроекту містить пряме посилання на цей текст: *«Терміни “близькі особи”, “конфлікт інтересів”, “пряме підпорядкування”, “спеціальна перевірка”, “правопорушення, пов’язане з корупцією”, “приватний інтерес” та інші терміни у сфері запобігання корупції в цьому Законі вживаються у значенні, наведеному у Законі України «Про запобігання корупції»»*. Конфлікти інтересів також визначаються як підстава для припинення служби в органах місцевого самоврядування, коли право службовця місцевого самоврядування на службу втрачається або обмежується відповідно до зазначеного в статті 72(1): *«[...] 6) наявність відносин прямої підпорядкованості близьких осіб, конфлікту інтересів у випадках, передбачених законом; 7) наявність у службовця місцевого самоврядування реального чи потенційного конфлікту інтересів, який має постійний характер і не може бути врегульований в інший спосіб»*.

16. Проаналізований тут законопроект містить посилання на положення Закону України «Про запобігання корупції». Проте цей Закон не містить жодних положень, що стосуються обмежень на вступ на службу до органів місцевого самоврядування, які на сьогоднішній день містяться в чинному законі (стаття 12), а саме: *«На службу в органи місцевого самоврядування не можуть бути прийняті особи: [...] які у разі прийняття на службу в органи місцевого самоврядування будуть безпосередньо підпорядковані близьким особам»*. Відповідно до положень статті 57(3)(11) законопроекту *«Дисциплінарними проступками є: неповідомлення керівника служби про виникнення відносин прямого підпорядкування між службовцем місцевого самоврядування та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення»*, що неповністю відповідає положенням антикорупційного законодавства. Зокрема, пунктом 2 статті 27 Закону України «Про запобігання корупції» передбачено, що у разі виникнення ситуації прямого підпорядкування між близькими особами *«відповідні особи, близькі їм особи вживають заходів щодо усунення таких обставин у п’ятнадцятиденний строк. Якщо в зазначений строк ці обставини добровільно не усунуто, відповідні особи або близькі їм особи в місячний строк з моменту виникнення обставин підлягають переведенню в установленому порядку на іншу посаду, що виключає пряме підпорядкування. У разі неможливості такого переведення особа, яка перебуває у підпорядкуванні, підлягає звільненню із займаної посади»*. У такий спосіб законопроект неналежно встановлює відповідальність органів місцевого самоврядування, що може призвести до необґрунтованого встановлення дискреційних повноважень та створення умов для виникнення конфлікту інтересів.

17. Запобігання конфліктам інтересів і покарання за них є дуже важливими для підвищення якості управління. Це частина принципу 6 під назвою «Етична поведінка» з [12 принципів належного управління](#): *«Про конфлікти інтересів має своєчасно повідомлятися, а залучені особи повинні утримуватися від участі в прийнятті відповідних рішень»*. Це також становить предмет важливої [Резолюції 434\(2018\) «Конфлікти інтересів на місцевому та регіональному рівнях»](#). У 2020 році були прийняті

[Керівні принципи Комітету міністрів Ради Європи з громадської етики](#), якими встановлюються чіткі положення щодо цього питання. Україна доклала значних зусиль у цьому напрямку, і Закон «Про запобігання корупції» становить відповідну основу для роботи. Тож мета цих зауважень і наступних рекомендацій полягає в тому, щоб запропонувати кращу інтеграцію між цим текстом і законом про службу в органах місцевого самоврядування. Дійсно, якщо в іншому місці містяться спеціальні положення, які охоплюють питання вирішення проблеми конфлікту інтересів, то тут немає необхідності створювати надлишкові посилання, але за потреби слід робити перехресні посилання.

Г. Участь зовнішніх осіб і представників профспілок у роботі конкурсних і дисциплінарних комісій

18. У визначенні складу конкурсної комісії статтю 24 законопроекту передбачено: *«3. До складу конкурсної комісії можуть включатися службовці місцевого самоврядування, у тому числі з інших органів місцевого самоврядування, заступники сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті (у разі створення), районної, обласної ради, державні службовці, науковці, фахівці, експерти, представники громадських об'єднань, які мають досвід роботи у відповідній сфері, а також представник виборного органу первинної профспілкової організації (за наявності)»*. Якість і сумлінність процесу набору є серйозною проблемою для всіх органів місцевого самоврядування. Україна зробила вибір на користь місцевого та галузевого добору. Тому необхідно сформувати комісії, які будуть здатні забезпечувати виконання такого процесу. У цьому аспекті участь співробітників органів місцевого самоврядування, виборних посадових осіб і державних службовців виправдано їхнім досвідом і (або) належним розумінням вимог до наявних посад.

19. Проте участь науковців, фахівців, експертів, представників громадських об'єднань з відповідним досвідом, а також представника виборного органу первинної профспілкової організації є більш сумнівною. По-перше, важко визначити об'єктивні критерії відбору науковців, фахівців та експертів. Що означає «експерт», і яке значення його або її участь матиме для процесу добору? По-друге, присутність представників громадських об'єднань з галузевими інтересами та профспілок у комісіях може створити умови для конфлікту інтересів або навіть протекціонізму. Звісно ж, інтереси профспілкової організації не є нейтральними. Тому участь представника може призвести до дискримінації та конфліктів інтересів у процесі добору.

20. Щодо дисциплінарних процедур статтю 61(3) законопроекту передбачено таке: *«[...] До складу дисциплінарної комісії можуть включатися науковці, фахівці, експерти, представники громадських об'єднань, які мають досвід служби в органах місцевого самоврядування, державної служби або за юридичним фахом з правом дорадчого голосу»*. З тих самих причин, про які йшлося раніше, участь науковців, фахівців, експертів та представників громадських об'єднань може бути проблематичною. Мета процедури

полягає в застосуванні санкції, пропорційної порушенню норм, що вважається необхідним для належного функціонування органу місцевого самоврядування. Завдяки належному розумінню функціонування установи, члени комісії, про яких ідеться у попередньому пункті статті — «інсайдери» — здаються цілком здатними самостійно забезпечувати вирішення переданої їм справи. Якщо справа за своєю суттю вимагає спеціальної експертизи, можна зробити запит на письмовий висновок експерта до засідання дисциплінарної комісії. Також із метою збереження принципу змагальності письмова експертиза має бути подана для ознайомлення службовцю, до якого застосовується санкція, а його відповідь на експертизу має бути подана комісії.

Д. Аспекти оплати праці, фінансового та інституційного потенціалу

21. Кілька положень законопроекту стосуються оцінки результатів роботи та премій, пов'язаних із результатами роботи. По-перше, слід повторно зазначити, що такі механізми не є відповідними для місцевих виборних представників, особливо депутатів (які є найбільш численною групою), крім простого підрахунку кількості засідань, у яких вони беруть участь. Результати їхньої роботи є передусім політичними, і вони мають бути підзвітні громадянам; тож їхня діяльність сильно відрізняється від діяльності професійного службовця. Навіть у цьому останньому випадку результати роботи — це поняття, яке нелегко реалізувати, кількісно оцінити й пов'язати з системою заробітної плати. Спеціальні премії за результати роботи повинні ґрунтуватися на об'єктивних критеріях, бути прозорими, і ними має бути складно маніпулювати. Наприклад, можна передбачити, щоб щороку кожному співробітнику надсилався план заходів із зазначенням об'єктивних і досяжних показників, який має бути попередньо обговорений перед його впровадженням.

22. Ще одна проблема полягає в тому, що законопроект допускає багато можливостей для варіацій, пов'язаних із такими оціненими результатами роботи й старшинством. Внаслідок цього система винагород може сильно варіюватися і бути дуже індивідуалізованою. Звичайно, така тенденція відповідає логіці управління відповідно до цілей і на основі створення стимулів за докладання зусиль. Проте слід подбати про те, щоб обмежити надмірні відмінності в оплаті праці, які можуть виникати між різними органами місцевого самоврядування з дуже різними економічними ситуаціями; ці відмінності тільки посилилися після початку повномасштабної збройної агресії Росії проти України у 2022 році. Великі відмінності в оплаті праці на аналогічних посадах дійсно можуть призвести до того, що добір у невеликих громадах стане дуже непривабливим через їхню фінансову нездатність забезпечити належні умови оплати праці. У законопроекті, або в підзаконних актах, можна розглянути можливість введення стимулів за вступ на службу до невеликих органів місцевого самоврядування.

23. У статті 43(1) має міститися механізм, який захищає працівників від різкого скорочення розміру оплати праці. Без такого положення цей важіль може використовуватися для тиску на співробітника і його звільнення або відставки. Наприклад, може бути

передбачено (як це є в більшості європейських країн), що умови оплати праці працівника органу місцевого самоврядування не можуть переглядатися в бік зменшення. Таке положення може бути умовою застосування статті 70(2) законопроекту, якою передбачено таке: *«Вибори сільських, селищних, міських голів, депутатів місцевих рад, зміна інших виборних посадових осіб місцевого самоврядування, керівника служби та безпосередніх керівників не можуть бути підставою для припинення службовцем місцевого самоврядування служби на займаній посаді»*. Дійсно, в іншому випадку новообраній команді буде легко змусити службовців піти у відставку, скоротивши розмір їхньої оплати праці.

24. Як місцеві експерти, так і практики підкреслювали в ході дебатів, що цей закон підвищує стандарти якості роботи та етичні вимоги до органів місцевого самоврядування. Якщо це так, то головним викликом є його належне і систематичне впровадження на всій території країни за умов, коли навіть нинішні принципи, які набагато менш вимогливі, часто застосовуються непослідовно. Є очевидна потреба у створенні урядом кадрового потенціалу на центральному рівні для (i) моніторингу впровадження; (ii) надання рекомендацій та допомоги органам місцевого самоврядування з меншими адміністративними можливостями на основі попиту; і (iii) збору інформації для покращеної перевірки правил у майбутньому: кількість місцевих службовців структурована за демографічними категоріями та професійними класами; інформація про заробітну плату; потреби в навчанні; гендерний баланс та інші відповідні аспекти. Незалежно від того, чи буде зроблено це через наявне центральне агентство (Національне агентство України з питань державної служби), через міністерство, чи створена спеціальна установа, вкрай важливо, щоб ці функції у якийсь спосіб виконувалися. Усі ці заходи щодо підтримки та нарощування потенціалу також повинні бути в належний спосіб передбачені в бюджеті.

25. Однією з областей, де необхідна така підтримка, є введене для органів місцевого самоврядування зобов'язання використовувати Єдиний портал вакансій державної служби (стаття 22), яким керує центральний державний орган, що відповідає за державну політику у сфері служби в органах місцевого самоврядування (стаття 14). Оскільки це сформульовано як зобов'язання, створюється ризик обмеження можливостей органів місцевого самоврядування приймати рішення про свою власну внутрішню адміністративну структуру. Як зазначено у Висновку Ради Європи [CELGR/LEX \(2016\)4 rev](#), *«центральний орган влади має право контролювати належне виконання національного законодавства, і для центрального органу влади, що відповідає за політику в сфері державної служби, повністю виправдано перевіряти місцеві органи влади»*, що становить підхід до застосування нового закону. Але державні нормативні акти не повинні обмежувати компетенцію органів місцевого самоврядування. У статті 6 Європейської хартії місцевого самоврядування міститься така вимога: *«органи місцевого самоврядування повинні мати можливість визначати власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління»*. До того ж у [Рекомендації CM/Rec\(2009\)1](#) Комітету міністрів державам-членам щодо електронної демократії (е-демократія)

ззначається, що демократія *«значною мірою концентрується на важливості довіри між інститутами й громадянами та підтверджує, що технологія не є самоціллю, яка вирішує всі питання і проблеми, а є засобом (...)* Під час застосування, перегляду та вдосконалення е-демократії основна увага повинна приділятися демократії та зацікавленим сторонам, а не технології».

26. Ще одним аспектом, який дедалі частіше обговорюється в Європі, є участь жінок у державному управлінні за умов рівності можливостей займати вищі посади в ієрархії відповідно до їхньої кваліфікації. Другим, і не менш важливим, є участь жінок у політичному житті, у тому числі на місцевому рівні. Якщо Україна вирішить поширити дію одного закону на публічну службу і виборних місцевих представників, як це вочевидь і є, тема участі жінок у політичному житті неминуче стане предметом для дискусій, коли цей закон буде введений у дію, у частині, що стосується збору даних (див. Пункт 24 вище), а також в сферах супроводу та регулювання.

III. Рекомендації

А. Про різницю між виборними представниками, професійними публічними службовцями та посадами працівників патронатної служби

27. Для повного відокремлення поняття виборних політичних представників від поняття службовця органу місцевого самоврядування й інших працівників положення, що стосуються виборних представників, краще включити в загальний Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» або в закон про статус місцевих виборних представників, щоб не було плутанини щодо відмінності між статусами виборного службовця і службовця органу місцевого самоврядування. Якщо з різних причин цей варіант неможливо реалізувати на практиці, слід переглянути вимоги, встановлені цим законом для виборних представників, і докладніше визначити їхнє унікальне положення в демократичній системі відповідно до викладеного вище в пунктах 6–11.

28. Встановити оплату праці виборних посадових осіб поза межами оплати праці службовців органів місцевого самоврядування, щоб уникнути змішування виборних мандатів із тенденцією асимілювати їх у систему кар'єрного просування. Це передбачає усунення пов'язаних з оплатою праці критеріїв «результативності» (яку об'єктивно неможливо оцінити в цьому контексті) або «тривалий строк служби» (який неактуальний у цьому контексті).

29. Змінити послідовність у статті 6 законопроекту, зазначивши спочатку «виборні посади» відповідно до демократичної логіки. Також може бути корисно включити в законопроект чіткий перелік виборних посад. Визначені посади службовця місцевого самоврядування та патронатної служби, і лише виборні посади залишаються без визначення (конкретні назви посад — секретар сільської, селищної або міської ради, заступник сільського, селищного або міського голови, сільський *староста* тощо). Наприклад, чинний Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» містить такий перелік (стаття 10).

30. Роз'яснити положення статті 3 щодо можливості застосування Закону до патронатної служби.

Б. Про заборону членства в партіях для службовців місцевого самоврядування

31. Удосконалити статтю 12(2) законопроекту та включити у законопроект нові положення, що стосуються нейтралітету та служби в запасі службовців місцевого самоврядування, у такий спосіб:

- У статтю 4(1) додати положення, яке встановлює новий принцип служби у такий спосіб: *«х) нейтралітет і лояльність — не допускається змішування особистих переконань чи належності до політичної партії зі службою в органі місцевого самоврядування, а це передбачає, що будь-які особисті філософські, релігійні або політичні переконання не можуть заважати лояльній службі в органі місцевого самоврядування, і що публічне волевиявлення службовців місцевого самоврядування має відповідати цим цілям;»*;
- До статті 10 додати положення, яким встановлюється нова вимога до службовців місцевого самоврядування, які повинні *дотримуватися принципу суворі стриманості у контексті своїх обов'язків і абсолютного нейтралітету під час виконання своїх обов'язків, забезпечуючи лояльне виконання виданих вказівок;*
- Змінити положення статті 57(3)(8), зробивши порушення цих принципів дисциплінарними правопорушеннями: *«недотримання вимог щодо політичної неупередженості службовця місцевого самоврядування»*.

32. Реалізації цих пропозицій може сприяти затвердження більш чітких принципів щодо конфлікту інтересів. Якщо положення пункту 31 не дотримуються з різних причин, пропонується щонайменше обмежити сферу дії обмеження публічною демонстрацією членства в політичній партії та (чи) зайняття будь-якої посади в політичній партії.

В. Аспекти конфіденційності

33. Вилучити з законопроекту пункт 7) статті 24. Якщо ця пропозиція не виконується, слід щонайменше уточнити мету й умови такої фіксації та визначити суворі умови, що стосуються використання цього запису. Наприклад, що запис не повинен оприлюднюватися, а має використовуватися лише Судом або наглядовим органом за запитом у разі появи скарг або заперечень. Також слід ввести положення, що стосуються тривалості зберігання зображень, обмежуючи цей строк суворо необхідним для певної мети.

Г. Ситуації конфлікту інтересів

34. У доповнення до наявних положень слід посилити вимоги, що застосовуються до службовців у статті 10(1), чітко зазначивши обов'язок дотримуватися положень Закону України «Про запобігання корупції», повідомляючи про будь-який конфлікт інтересів до початку виконання своїх обов'язків, повідомляючи про будь-яку зовнішню діяльність і відмовляючись від будь-яких подарунків чи вигоди від осіб, з якими службовець контактує або може бути пов'язаний у межах своєї професійної діяльності. Таке саме спеціальне положення можна занести до статті 12. Аналогічно, можна додати до статті 57(3) більш чітке положення, що кваліфікує неоголошений конфлікт інтересів як дисциплінарне правопорушення, підкреслюючи винність у разі неповідомлення про конфлікт інтересів або побічну діяльність та прийняття будь-якого подарунка чи вигоди від осіб, із якими службовець місцевого самоврядування контактує або може бути пов'язаний у межах своєї професійної діяльності;

35. Для посилення відповідальності, вимог і гарантій, пов'язаних із діяльністю, яку провадять службовці місцевого самоврядування після їх прийому на роботу, для захисту спільних інтересів запобігання діяльності, за допомогою якої вони можуть отримувати особисту або професійну вигоду через те, що вони були державними службовцями, продовжити строк дії зобов'язання після припинення їхньої роботи на певний період, пропорційний важливості займаної посади: *«період заборони провадження певної діяльності»*.

36. Встановити обмеження на прийом на службу до органів місцевого самоврядування осіб, які під час вступу на службу до органів місцевого самоврядування безпосередньо підпорядковуватимуться близьким особам.

Г. Щодо зовнішніх експертів та профспілок у відбіркових та дисциплінарних комісіях

37. Викласти статтю 24(3) законопроекту в такій редакції: *«До складу конкурсної комісії можуть включатися службовці місцевого самоврядування, у тому числі з інших органів місцевого самоврядування, заступники сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті (у разі створення), районної, обласної ради та державні службовці. Рішення про участь науковців, фахівців або інших експертів може прийматися, якщо це вимагається суттю займаної посади. У цьому випадку такі науковці, фахівці або інші експерти призначаються дорадчими зборами»*. Якщо ця пропозиція не буде виконана, слід щонайменше виключити можливість участі представника виборного органу первинної профспілкової організації у процесі добору.

38. Ввести нове положення такого змісту: *«Якщо така необхідність зумовлена специфічними характеристиками справи, можна запитати письмовий висновок експерта, призначеного дорадчими зборами органу місцевого самоврядування. Така письмова експертиза доводиться до відома притягнутого до відповідальності співробітника, який може подати комісії письмові зауваження за нею до початку*

засідання». Якщо ця пропозиція не буде виконана, слід щонайменше виключити відповідний пункт.

Д. Про аспекти оплати праці, фінансового та інституційного потенціалу

39. Поступово й ретельно вибудувати систему оплати праці на основі результатів роботи, що застосовуватиметься винятково до професійних публічних службовців, з використанням прозорих і об'єктивних критеріїв та попередніх консультацій з організацією. Ця робота має реалізовуватись впродовж декількох років за методологічного сприяння центрального органу влади. Обмежити частку заробітної плати, пов'язану зі стажем і результатами роботи, а з іншого боку захистити публічних службовців від різкого скорочення розміру оплати, яке може бути формою тиску.

40. Забезпечити спроможність центральної влади для контролю виконання закону, надання рекомендацій та допомоги на запит органів місцевого самоврядування з меншими адміністративними можливостями та для узагальнення інформації з метою вдосконалення політики у майбутньому. Єдиний портал вакансій державної служби є чудовою ідеєю, яка забезпечуватиме підвищення ефективності та прозорості, але цей механізм повинен вводитися поступово і на добровільній основі, щонайменше впродовж перших років. Посилення спроможності центральної влади до проведення політики у сфері людських ресурсів і державного управління, базованої на фактичних даних, є також важливим для гендерної проблематики: без належного розуміння поточної ситуації та майбутніх тенденцій буде складніше розробляти загальнодержавні керівні принципи або правила, які застосовуватимуться на всіх рівнях.

Е. Інші рекомендації: норми законодавства про працю

41. Для гарантії нейтралітету службовців місцевого самоврядування ввести в статтю 10(1) новий пункт, що стосується «неупередженості посадової особи органу місцевого самоврядування» (який не стосуватиметься конкретно політичного нейтралітету, а матиме більш широке охоплення), такого змісту: *«Службовець місцевого самоврядування не повинен вдаватися до дискримінації за будь-якою ознакою, такою як стать, раса, колір шкіри, мова, релігія, політичні чи інші переконання, національне або соціальне походження, належність до національної меншини, майновий, суспільний або інший стан. Тому він/ вона має дотримуватися суворого нейтралітету щодо громадян»*. Це формулювання впливає зі статті 1 ЄКПЛ і може посилити ефект наявного положення. Для доповнення цього положення слід змінити статтю 18(4) у такий спосіб: *«4. Під час реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування не допускається будь-яка форма прямої або непрямої дискримінації»*. Це допомагатиме боротися з прихованою дискримінацією.

42. Задля уникнення ситуацій, коли «спеціальні вимоги» до посади визначаються так, що це не виправдано сприяє добору конкретної особи або категорії осіб чи перешкоджає

добору іншої особи або категорії осіб, слід змінити статтю 19(5) в такий спосіб: «5. Спеціальні вимоги до кандидата на зайняття посади службовця місцевого самоврядування визначаються відповідним керівником служби з урахуванням вимог закону *та з урахуванням об'єктивних вимог до відповідної посади*».

43. Слід узгодити процедуру складання присяги всіма виборними посадовими особами у відповідному законодавстві; у цьому законопроекті це питання розглядається в статті 82. У Виборчому кодексі України (стаття 283(6)) передбачений цей символічний крок, але в Законі «Про статус депутатів місцевих рад» присяга депутата взагалі не згадується. Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» окремо передбачено лише, що новообраний сільський, селищний або міський голова складає присягу. Тому незрозуміло, чи повинна особа, обрана депутатом місцевої ради, повторно скласти присягу, якщо вона буде обрана чи затверджена на посаду сільською, селищною, міською радою, районною в місті радою (у разі створення), районною або обласною радою.

44. У статті 12(4) законопроекту зазначається: «*На період участі у виборчому процесі (з дати реєстрації кандидатом на відповідних виборах до офіційного оголошення результатів виборів або скасування такої реєстрації) службовець місцевого самоврядування не може перебувати на робочому місці, ним припиняється виконання посадових обов'язків на підставі розпорядження (наказу) керівника служби*». Також зазначається, що «*Такому службовцю місцевого самоврядування за його заявою, надається відпустка без збереження заробітної плати або може надаватись щорічна основна та/або додаткова відпустка, на яку він набув право відповідно до закону*». Проте Виборчим кодексом встановлено право кандидатів на надання відпустки без збереження заробітної плати, але відсутня заборона *перебування на робочому місці та* відсутнє зобов'язання припинити виконання посадових обов'язків на період участі у виборчому процесі. До того ж Кодексом законів про працю не передбачено, що працівник повинен припинити виконувати свої службові обов'язки на період участі у виборчому процесі. Зрештою, положення статті 12(4) законопроекту необхідно привести у відповідність до положень Виборчого кодексу України та Кодексу законів про працю.

45. Статтею 21(2)(3) законопроекту передбачається, що конкурс на посаду службовця місцевого самоврядування проводиться «*на посаду, з якої особу призначено на виборну посаду*», але законопроект не містить положення про гарантії збереження посади для осіб, які перейшли на виборну посаду; крім того, особа не може бути *призначена* на виборну посаду — вона має бути обрана або затверджена на таку посаду. Це положення законопроекту потребує подальшого доопрацювання в частині визначення гарантій збереження посади для виборної посадової особи та уточнення органу, до якого особа перейшла на виборну посаду (орган місцевого самоврядування відповідної територіальної громади тощо).

46. Положення про вступ на службу і про припинення служби в органах місцевого самоврядування повинні бути гармонізовані. Відповідно до положень статті 72(1) законопроекту, серед підстав для припинення служби в органах місцевого самоврядування у разі втрати службовцем місцевого самоврядування права на службу

або його обмеження є, (i) встановлення факту наявності у службовця місцевого самоврядування громадянства іноземної держави або набуття службовцем місцевого самоврядування громадянства іноземної держави під час проходження служби в органі місцевого самоврядування (пп. 2); (ii) набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення службовця місцевого самоврядування до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією, яким його позбавлено права обіймати відповідні посади або займатися діяльністю, пов'язаною із здійсненням функцій і повноважень місцевого самоврядування чи функцій держави (пп. 3). Однак стаття 18(3) законопроекту не містить згаданих вище випадків серед обставин, що перешкоджають вступу на службу. Ці положення необхідно узгодити.

Загальна оцінка

Загалом, законопроект закладає основи служби в органах місцевого самоврядування та відповідає європейським принципам щодо цих питань. Його прийняття призвело б до значних покращень порівняно з поточною ситуацією, наприклад до кращого – хоча ще не оптимального – диференціації між різними типами службовців місцевого самоврядування та виборними представниками, а також удосконалення правової бази для професіоналізації службовців місцевого самоврядування.

Проект закону створює умови для підвищення престижу та ефективності служби; усуває багато недоліків поточного стану справ; удосконалює процедури конкурсного відбору; та створює основу для професійного розвитку державних службовців. Найвні чіткіші процедури проходження служби в органах місцевого самоврядування, при цьому особлива увага приділяється підзвітності. Усе це вітається.

Проект може бути додатково поліпшений, якщо він буде розглянутий Верховною Радою України, зокрема, в частині чіткого поділу між виборними посадами та професійними публічними службовцями (А), обмежень, що застосовуються до виборних представників та публічної служби (Б), або різних процедур добору та правил добору (В, Г, Ґ, Е). Особливу увагу слід приділяти наступним етапам, коли закон буде введений у дію, і коли будуть потрібні методологічний супровід і підтримка з боку центральної влади, а також можливості для збору даних і достатнє фінансування.