

Висновок стосовно проекту Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» (№ 6504)

Вступ

Цей висновок був підготовлений за запитом Голови НАУДС та Делегації ЄС в Києві та стосується проекту Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», ухваленого КМУ 31 грудня 2021 року та зареєстрованого у ВРУ під номером 6504¹.

Заявлені цілі цього законопроекту передбачають визначення нових правових та організаційних засад служби в органах місцевого самоврядування як професійної та політично неупередженої діяльності, забезпечення рівного доступу до служби для громадян України, уточнення посадових рангів, що дозволить поліпшити умови виплати винагород, а також для приведення норм щодо служби у відповідність до вимог бюджетного законодавства та нової системи адміністративно-територіального поділу².

SIGMA вітає таку ініціативу та підтримує цей законопроект, який є значним поступом в порівнянні з поточним станом справ.

Цей висновок складається з трьох частин: i) критичний аналіз поточного законодавства, ii) ознайомлення з головними сильними сторонами законопроекту, iii) визначення ділянок, де законопроект можна було б удосконалити.

I.

Процес децентралізації в Україні триває, а напрямки відповідальності органів місцевого самоврядування розширюються. Стратегія реформи державного управління до 2025 року³ передбачає подальше делегування повноважень з надання адміністративних послуг місцевим державним адміністраціям, що потребує компетентних та професійних кадрів, здатних надавати якісні послуги громадянам та підприємствам. На жаль, дотичні норми чинного законодавства⁴ не є сприятливими для організації сучасної професійної служби. Фактично, в основу закону від 2001 року покладене попереднє законодавство про державну службу 1993 року та відповідні підзаконні акти; положення, які вдалося поліпшити для центрального рівня ще законом про державну службу від 2015 року, надалі застосовуються до службовців органів місцевого самоврядування. Ба більше, незважаючи на нову регуляторну базу на центральному рівні, положення стосовно органів

¹ <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1143867>

² Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1143865>

³ Стратегія реформи державного управління в Україні на 2022-2025 роки, ухвалена постановою Кабінету міністрів України № 831-р від 21 липня 2021 року.

⁴ Перш за все, Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», офіційний бюлетень, 2001 рік, № 33/175.

місцевого врядування містять буквальні посилання на норми попереднього законодавства, яке вже не є застосовним до державної служби⁵. Через це, на шкоду єдності системи державного управління України, розрив між модернізованою та професійною державною службою на центральному рівні та службовцями місцевого рівня продовжує збільшуватись.

Серед численних недоліків законодавства зазначимо ті, які стосуються головних засад державної служби. По-перше, відсутні гарантії проведення відкритих та побудованих на принципі заслуг процедур добору кадрів, а відповідні наявні привила не є достатніми (обов'язкове оприлюднення оголошень про вакансії в ЗМІ, так само як і в мережах Інтернету, коли самі ці оголошення не містять опису службових обов'язків, та ще й мають певні додаткові вимоги, які дають переваги певним кандидатам на посади, і таким чином кількість заявників, що відповідають критеріям добору, зменшується, але водночас до участі у конкурсі на заміщення посад допускаються ті, хто явно не відповідає встановленим вимогам; конкурсний іспит складається з 5 запитань, немає ані стандартів колегіальної співбесіди, ані вимог щодо членства в таких колегіях⁶, перевага надається особам з кадрового резерву: їм досить висловити свою зацікавленість в посаді, і тоді конкурсний відбір проходити не треба⁷, тощо). Для посадовців органів місцевого самоврядування безперервне підвищення кваліфікації та управління ефективністю роботи не є стандартними вимогами. Процес їхньої атестації, який наразі має місце в небагатьох державах-членах ОЕСР/ЄС, проводиться раз на чотири роки, проте застосовується не як засіб підвищення кваліфікації та ефективності роботи персоналу, а як спосіб покарати або заохотити співробітника. Наявність посадових осіб (відділів) які займаються виключно кадровою роботою, не є обов'язковою, і кадрові питання можуть доручатися як додаткове завдання іншим співробітникам, а функції працедавця по відношенню до службовців виконують обрані посадові особи (мер, секретар ради), але ситуація ускладнюється тим, що положення закону від 2001 року поширюються як на виборних посадових осіб, так і на посади, які на місцях є еквівалентними посадам державної служби.

Вимога політичного нейтралітету відсутня, ба більше: відсутня заборона на поєднання функцій виборної посадової особи (член ради) з функціями державної служби в межах одного територіального підрозділу. Система виплати винагород є плутаною: її норми визначають центральні органи влади (аналогічно тому, що зараз відбувається з нормами щодо державної служби), але рішення про додаткові премії приймаються радами органів місцевого самоврядування, і розмір таких премій перевищує розмір базової заробітної платні, що жодним чином не сприяє прозорості політики оплати праці.

Тому виникають сумніви щодо спроможності органів місцевого самоврядування залучати до себе компетентних кандидатів на посади та не допускати плинності кадрів державних службовців, які переводяться до органів місцевого самоврядування разом з делегованими завданнями державного управління.

⁵ При ухваленні 25 березня 2017 року Процедури конкурсного відбору на посади державної служби (Положення 246) КМУ, спираючись на новий Закон про державну службу, вирішив, що при прийнятті на службу до органів місцевого самоврядування застосовним буде порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців, ухвалений Постановою КМУ від 15 лютого 2022 року № 169 (а не Постановою 246 від 2017 року).

⁶ Постанова Кабінету міністрів про затвердження порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців, 2002, № 169, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/169-2002-%D0%BF#Text>

⁷ Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», стаття 16.

II.

Законопроект запроваджує низку новел, покликаних гармонізувати службу в органах місцевого самоврядування з державною службою, але з врахуванням специфіки та незалежності місцевого самоврядування. Його положення не є ідентичними до положень про державну службу, але дозволяють помітити деякі позитивні напрацювання, спрямовані на усунення зазначених вище недоліків поточної нормативної бази.

Так, за аналогією з нормами державної служби визначаються права та обов'язки, порядок кадрового добору через відкриті конкурсні процедури, загальні правила стосовно оплати праці (певна пропорція між фіксованою та змінною частками), порядок звільнення з посади та дисциплінарні провадження. Обсяг змін як такий заслуговує на схвальні відгуки, і SIGMA визнає, що всі ці напрацювання є позитивними та сприяють підвищенню професійного рівня органів місцевого самоврядування.

Законопроект запроваджує чітке розрізнення між виборними посадовими особами та посадовими особами, призначеними за результатами конкурсу (стаття 20). Навіть більше: кадровий резерв скасовується, і конкурс стає єдиним способом отримати посаду в органах місцевого самоврядування: список кадрового резерву (стаття 35) тепер містить виключно осіб, у яких виникло відкладене право на зайняття посад в органах місцевого самоврядування. Для вирішення проблеми обмеженого інформування загалу про вакансії законопроект передбачає обов'язкове оприлюднення відповідних оголошень на єдиному порталі та на вебсайті територіальної громади.

Цілком природним є те, що в умовах децентралізованої системи місцевого самоврядування відсутній єдиний центральний орган, на який покладається відповідальність за організацію конкурсного відбору на вищі керівні посади. Призначення на посади всіх категорій відбуваються за однаковою процедурою. Положення про конкурсну комісію (стаття 24) містять базові гарантії стосовно її політичної безсторонності⁸.

Запроваджені також інші положення щодо політичної безсторонності, вони вперше стосуються найманих співробітників органів місцевого самоврядування. Згідно із статтею 12, під час служби в органах місцевого самоврядування вони, окрім іншого, не мають права демонструвати свої політичні погляди, мати членство в політичній партії (для посад категорії «I»), а також бути членом ради у випадку, якщо така особа працює в апараті або виконавчому органі цієї ж ради (проте можливість бути членом ради в інших територіальних громадах зберігається).

Важливою новелою є запровадження функції «керівника служби», повноваження якого визначені в статті 16 і є еквівалентними повноваженням голови державної служби, передбачених законом про державну службу. Це сприятиме підвищенню професіоналізму управління апаратом, особливо для категорій II та III, коли керівник служби не є обраним посадовцем. Керівники служб вперше отримують професійну допомогу в управлінні кадрами, а саме, службу управління персоналом – структурний підрозділ або окрему посаду фахівця з кадрової роботи (стаття 17).

Визначені законопроектом повноваження Ради Міністрів України видавати підзаконні акти, які будуть обов'язковими для виконання органами місцевого самоврядування, є дуже обмеженими⁹. Головним чином, завдання з підготовки низки «стандартних положень», які далі мають

⁸ Стаття 24.4: До складу конкурсної комісії не можуть включатися депутати місцевих рад, народні депутати України, особи, які обіймають посади в керівних органах політичних партій, їхніх обласних, міських, районних організаціях і первинних осередках та інших структурних утвореннях, передбачених статутом політичної партії.

⁹ КМ має повноваження затверджувати розміри надбавок за ранги державних службовців (ст. 48), визначати категорії посад, не віднесених законопроектом до відповідних категорій за запитом НАУДС (ст. 8), а також правила навчання виборних посадових осіб (ст. 84)

враховуватися місцевими радами в ході підготовки своїх власних положень, покладається на НАУДС (для уточнення: міське положення «має базуватися на стандартному положенні, ухваленому НАУДС»). Така модель з відсутніми для обов'язкового виконання настановами видається належною, оскільки дає можливість регулювання органам місцевого самоврядування, що є виразом поваги до їхньої самостійності. Водночас, існують ділянки, залишені у винятковій компетенції цих органів (наприклад, премії). Оскільки стандартні процедури будуть розроблятися НАУДС, можна очікувати, що їхня якість буде співмірною з якістю підзаконних актів стосовно державної служби.

Нарешті, заслуговує на визнання те, що цей законопроект до його ухвалення Радою Міністрів пройшов обговорення з основними зацікавленими сторонами, а саме, з низкою асоціацій міст, громад та органів місцевого самоврядування. SIGMA знає про те, що законопроект має положення, які є неприйнятними для деяких представників місцевого самоврядування в Україні¹⁰, проте на нашу думку, питання про допустимість або недопустимість верхньої межі оплати праці (стаття 47.2) може бути вирішене ВРУ в ході законодавчого процесу.

III.

Водночас, поруч з позитивними напрацюваннями SIGMA виявила низку питань, до яких варто повернутися, принаймні, в ході законодавчої роботи, завдяки чому регуляторна база діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування може бути ще більше вдосконалена.

По-перше, законопроект залишається досить заплутаним, оскільки і далі стосується виборних посадових осіб, хоча ціла низка його основних положень не є до цих осіб застосовною¹¹. Варто зважити варіант обмеження законопроекту про службу в органах місцевого самоврядування виключно призначеними посадовими особами з перенесенням норм, що стосуються виборних посадових осіб, до закону про міське самоврядування в Україні (який все одно вже зазнає істотних змін з огляду на прикінцеві та перехідні положення законопроекту). Охоплення всіх категорій посадових осіб і надалі нормами одного й того ж самого закону (службовців, прийнятих на роботу за результатами відкритого конкурсного відбору, та виборних посадових осіб, а до того ще й працівників апаратів та посадових осіб, обраних місцевими радами) може бути наслідком поки що неповного усвідомлення необхідності відокремлення цих концепцій.

По-друге, цей законопроект покликаний запустити амбітні реформи, реалізація яких в державній службі вже триває багато років та забезпечується активними заходами навчання та комунікації. Гадати, що нові норми, які багато в чому є вибагливішими, аніж норми чинного законодавства, будуть реалізовані негайно і без помилок, буде наївно. Тому необхідно шукати ефективні шляхи підтримки органів місцевого самоврядування розбудовою кадрового потенціалу та одночасним дієвим моніторингом реалізації закону та наглядом за його практичним дотриманням. У світлі чинного законодавства така роль належатиме не НАУДС, не будь-якому іншому органу, а самим

¹⁰ https://auc.org.ua/sites/default/files/lyst_kmu.pdf.

¹¹ Стаття 79 законопроекту: На виборних посадових осіб місцевого самоврядування не поширюються положення цього Закону щодо: 1) поділу посад на категорії та присвоєння рангів службовців місцевого самоврядування; 2) обмеження максимального віку для вступу на службу в органи місцевого самоврядування та для її проходження; 3) порядку вступу громадян України на службу в органи місцевого самоврядування за результатами конкурсу та встановлення випробування (крім участі виборної посадової особи у конкурсі як кандидата на зайняття вакантної посади службовця місцевого самоврядування); 4) порядку просування по службі в органах місцевого самоврядування; 5) оцінювання результатів службової діяльності службовців місцевого самоврядування; 6) надання іншої рівнозначної посади або переведення на іншу посаду у випадках, визначених цим Законом; 7) притягнення до дисциплінарної відповідальності; 8) політичної неупередженості.

органам місцевого самоврядування та судам. В такому разі, якщо не буде визначений (або створений) відповідний наглядовий орган, функція підзвітності перед громадянами територіальних громад, підсилена прозорістю та відкритістю, буде надзвичайно важливою. Питання, наскільки ця функція буде дієвою, залишається відкритим.

По-третє, законопроект змінює закон про державну службу в тому аспекті, що допускає переведення на посади державної служби категорій В або С без проходження конкурсу, якщо професійні якості державного службовця відповідають кваліфікаційним вимогам для призначення на відповідну посаду, і якщо службовець початково потрапив на службу в органи місцевого самоврядування за результатами конкурсу (нова стаття 22.6 ЗДС). Ця норма відображає рекомендацію SIGMA, надану ще в 2014 році (переведення осіб між посадами державної служби та посадами в органах місцевого самоврядування допускаються лише в разі, якщо вимоги до призначення на посади та процесу прийняття на посаду є аналогічними¹²), і при цьому вимоги та процеси кадрового призначення мають бути аналогічними не лише на загальному рівні («шляхом конкурсу»), але й практично порівнянними, щоб жодний з цих способів не давав можливості скорочувати шлях переходу від однієї служби до іншої.

В практичному плані обов'язкове оприлюднення оголошень про відкриття вакансій на Єдиному порталі вакансій державної служби (стаття 22.1, пункт 1) дійсно даватиме можливість побачити таке оголошення більшій кількості осіб, хоча якщо воно є націленим на конкретного кандидата та містить безпідставні вимоги для штучного обмеження конкуренції, ця процедура не буде справедливою та конкурентною¹³. Отже знову постає питання про інструмент нагляду за реалізацією нового закону. Якщо навіть чинний закон з його мінімальними вимогами не завжди реалізується коректно, залишиться, вочевидь, тільки гадати про те, які чинники зможуть стимулювати територіальні громади до дотримання правової бази з ще суворішими вимогами.

По-четверте, оскільки органи місцевого самоврядування покликані напряму надавати послуги громадянам, SIGMA пропонує, за можливістю, додати для деяких посад критерій професійного володіння мовами меншин, які входять до складу територіальної громади (деталі можна обговорити додатково).

Крім того, процедура підбору кадрів у вигляді, встановленому в законопроекті, є дуже деталізованою та зарегульованою, щоб не сказати бюрократичною, та упускає з виду головні принципи: визначити професійні якості (досвід, навички, знання, особисті якості) для посади (конкретної посади), визначити належну методикку оцінки цих якостей для відбору найкращого кандидата. Важливо зазначити, що процедура прийняття на роботу державних службовців зараз зазнає значних змін, і для того, щоб процес кадрового відбору давав потрібний результат, обидва закони мають містити аналогічні законодавчі вимоги.

По-п'яте, норми стосовно системи винагород гармонізовані з законодавством про державну службу, які зараз проходять етап реформування, але навіть державну службу, яка передбачена цим законопроектом, не можна вважати оптимальною. Навпаки, необхідні подальші значні реформи. Те, що на місцевому рівні не пропонуються глибші реформи (подальше зменшення змінної частини та додаткових виплат, включно з виплатами за стаж), можна навіть назвати змарнованою можливістю.

По-шосте, SIGMA має сумніви щодо твердження, поданого в пояснювальній записці до законопроекту, стосовно того, що його реалізація не вимагатиме додаткового фінансування

¹² Коментарі SIGMA до проекту Закону України про державну службу, жовтень 2014 року, стор. 14.

¹³ Стаття 19.5 законопроекту: Спеціальні вимоги до кандидата на зайняття посади службовця місцевого самоврядування визначаються відповідним керівником служби з урахуванням вимог закону.

коштом державного або місцевих бюджетів. Підвищення професійних якостей персоналу, принаймні, шляхом додаткової підготовки або врегулюванням рівня заробітних плат є інвестиціями, які вимагатимуть додаткового фінансування.

Нарешті, органам місцевого самоврядування доведеться розробити низку процедур «з врахуванням» стандартних процедур на цьому конкретному напрямку, ухвалених НАУДС. А SIGMA зможе надати свій поглиблений висновок щодо відповідності таких стандартів засадам державного управління лише після того, як ці стандартні процедури будуть подані. Втім, міра, якою органи місцевого самоврядування «враховують» в реальності ці стандарти, завжди викликати питання.

SIGMA пропонує свої можливості українським державним органам в ході подальшої роботи над законопроектом 6504.