

DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2021.1.2.28>

DO KWESTII DALSZEJ POPRAWY ADMINISTRACYJNO-PRAWNEJ REGULACJI SYSTEMU ORGANÓW SAMORZĄDÓW TERYTORIALNYCH NA UKRAINIE

Vasyl Pylypiv

*student Katedry Prawa Administracyjnego i Gospodarczego Zaporoskiego Uniwersytetu Narodowego
(Zaporoże, Ukraina)*

ORCID ID: 0000-0001-8348-0289

e-mail: pylypiv_v@gmail.com

Adnotacja. Celem artykułu jest analiza Ustawy Ukrainy „o służbie w jednostkach samorządu terytorialnego” z dnia 7 czerwca 2001 r. z uwzględnieniem współczesnego stanu rozwoju społeczeństwa i państwa.

Zaleca się włączenie do Ustawy „O służbie w jednostkach samorządu terytorialnego” przed przedstawieniem jej w nowej wersji co najmniej przepisy dotyczące:

– organu władzy państwowej, który prowadzi ogólne zarządzanie służbą w jednostkach samorządu terytorialnego (na kształt Rozdziału III „Zarządzanie służbą publiczną” Ustawy Ukrainy z dnia 10 grudnia 2015 r. „O służbie publicznej”);

– dodatkowych kwestii wynagrodzenia, wypoczynku, nagród i gwarancji pracy dla osób pełniących służbę w jednostkach samorządu terytorialnego (na kształt Rozdziału VI „Wynagrodzenie, nagrody i gwarancje społeczne” Ustawy Ukrainy z dnia 10 grudnia 2015 r. „O służbie publicznej”);

– cech pełnienia służby w jednostkach samorządu terytorialnego na wybieralnych stanowiskach zastępowanych w wyborach samorządowych (na kształt Rozdziału X „Cechy pełnienia służby publicznej w poszczególnych organach państwowych. Służba patronacka” Ustawy Ukrainy z dnia 10 grudnia 2015 r. „O służbie publicznej”).

Słowa kluczowe: służba w jednostkach samorządu terytorialnego, wybieralni urzędnicy samorządowi, pracownicy jednostek samorządu terytorialnego, stosunki prawne na służbie w jednostkach samorządu terytorialnego, władza publiczna, prawo do służby w jednostkach samorządu terytorialnego.

ON THE QUESTION OF FURTHER IMPROVEMENT OF ADMINISTRATIVE REGULATION OF THE SYSTEM OF LOCAL GOVERNMENT BODIES IN UKRAINE

Vasyl Pylypiv

*Postgraduate Student at the Department of Administrative and Entrepreneurship Law
Zaporizhzhia National University (Zaporizhzhia, Ukraine)*

ORCID ID: 0000-0001-8348-0289

e-mail: pylypiv_v@gmail.com

Abstract. The purpose of the article is to analyze the Law of Ukraine “On Service in Local Self-Government Bodies” of June 7, 2001, taking into account the current state of development of society and the state.

It should be recommended to include in the Law “On Service in Local Self-Government Bodies” at least the provisions on:

– public authority, which carries out the general management of the service in local governments (such as Section III “Management of the Civil Service” of the Law of Ukraine of December 10, 2015 “On Civil Service”);

– about additional features of remuneration, recreation, etc., incentives and labor guarantees for those who are in the service of local governments (such as Section VI “Remuneration, incentives and social guarantees” of the Law of Ukraine of December 10, 2015 “On Civil Service”);

– provisions on the peculiarities of service in local self-government bodies in elected positions, which are replaced in local elections (such as Section X “Features of civil service in certain state bodies. Patronage service” of the Law of Ukraine of December 10, 2015 “On Civil Service”).

Key words: service in local self-government bodies, elected officials of local self-government bodies, employees of local self-government bodies, legal relations in the service in local self-government bodies, public authorities, right to serve in local self-government bodies.

ДО ПИТАННЯ ПОДАЛЬШОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Василь Пилипів

*здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету (Запоріжжя, Україна)*

ORCID ID: 0000-0001-8348-0289

e-mail: pylypiv_v@gmail.com

Анотація. Метою статті є аналіз Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року з урахуванням сучасного стану розвитку суспільства та держави.

Рекомендовано включити до Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» до викладення його у новій редакції щонайменше положення про:

- орган державної влади, яким здійснюється загальне управління службою в органах місцевого самоврядування (на зразок Розділу III «Управління державною службою» Закону України від 10 грудня 2015 року «Про державну службу»);

- щодо додаткових особливостей оплати праці, відпочинку тощо, заохочень та трудових гарантій для тих, хто перебуває на службі в органах місцевого самоврядування (на зразок Розділу VI «Оплата праці, заохочення і соціальні гарантії» Закону України від 10 грудня 2015 року «Про державну службу»);

- особливості проходження служби в органах місцевого самоврядування на виборних посадах, які заміщуються на місцевих виборах (на зразок Розділу X «Особливості проходження державної служби в окремих державних органах. Патронатна служба» Закону України від 10 грудня 2015 року «Про державну службу»).

Ключові слова: служба в органах місцевого самоврядування, виборні посадові особи місцевого самоврядування, службовці органів місцевого самоврядування, правовідносини на службі в органах місцевого самоврядування, публічна влада, право на службу в органах місцевого самоврядування.

Вступ. Д.С. Припутель вважає, що «новітній етап у формуванні службового права розпочався у XXI столітті і триває до цього часу. Цей етап можна вважати етапом активного формування службового права, поглиблення наукових досліджень з проблематики службового права, посилення спеціалізації таких досліджень, залучення широкого кола фахової наукової громадськості до активного наукового пошуку векторів подальшого розвитку службового права. Саме у цей період не тільки збільшується кількість різноманітних наукових робіт зі службового права, але й проводиться ціла серія тематичних наукових, науково-практичних заходів, виокремлюються пріоритети наукових тематичних досліджень на рівні Національної академії правових наук України, активізується співпраця наукової спільноти із юристами-практиками та іншими зацікавленими суб'єктами правовідносин у напрямку формування нової теорії службового права» (Припутель, 2018: 199). Варто додати, що такий розвиток досліджень про публічну службу загалом та службу в органах місцевого самоврядування зокрема свідчить про активну нормотворчість у цій сфері. А отже, відповідні норми можуть потребувати свого подальшого удосконалення з метою підвищення ефективності їхнього впливу на суспільні відносини.

Основна частина. Метою статті є аналіз Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року з урахуванням сучасного стану розвитку суспільства та держави.

Матеріали і методи дослідження. У дослідженні застосовуються такі методи, притаманні гуманітарним наукам, і насамперед юридичній науці, а саме: індукції, дедукції, а також аналізу і синтезу. Під час проведення дослідження автор спирався на діалектичний та аксіологічний методологічні підходи до вирішення поставленого перед собою питання.

Результати та їх обговорення. Найбільш ґрунтовним законом, який повністю присвячено аналізованому у нашому дослідженні питанню, є Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року.

Преамбула до цього нормативно-правового акту окреслює сферу його правового регулювання. Так, «цей Закон регулює правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, визначає загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування» (Про службу в органах місцевого самоврядування).

Варті уваги положення перших статей Закону, у яких:

- надано визначення поняття «служба в органах місцевого самоврядування» – «це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом» (Про службу в органах місцевого самоврядування);

- сформульовані обмеження у дії цього Закону за колом осіб, а саме, що «дія цього Закону не поширюється на технічних працівників та обслуговуючий персонал органів місцевого самоврядування» (Про службу в органах місцевого самоврядування).

Відповідні положення важливо врахувати під час аналізу адміністративно-правового регулювання службових правовідносин в органах місцевого самоврядування.

Цей Закон складається з 7 розділів, серед яких:

- Розділ I «Загальні положення»;
- Розділ II «Правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування»;
- Розділ III «Проходження служби в органах місцевого самоврядування, службова кар'єра»;
- Розділ IV «Припинення служби в органах місцевого самоврядування»;
- Розділ V «Матеріальне та соціально-побутове забезпечення посадових осіб місцевого самоврядування»;
- Розділ VI «Відповідальність за порушення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування»;
- Розділ VII «Прикінцеві та перехідні положення».

Ознайомлення зі структурою цього Закону одразу вказує на певний дисбаланс у його архітектоніці.

Так, Розділ III озаглавлено «Проходження служби в органах місцевого самоврядування, службова кар'єра», а Розділ IV – «Припинення служби в органах місцевого самоврядування». Однак для того, щоб проходити службу в органах місцевого самоврядування та припинити її, необхідно спочатку вступити на цю службу. Але окремий розділ, присвячений цьому важливому суб'єктивному праву громадян України, у Законі «Про службу в органах місцевого самоврядування» відсутній.

Варто лише звернути увагу, що чинний Закон «Про державну службу» є набагато більш детальним, ніж Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року. У таблиці 1 міститься порівняння структури аналізованих Законів.

Таблиця 1

Порівняльна таблиця структури Закону України від 10 грудня 2015 року «Про державну службу» і Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року

Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року	Закон України від 10 грудня 2015 року «Про державну службу»
Розділ I «Загальні положення»	Розділ I «Загальні положення»
Розділ II «Правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування»	Розділ II «Правовий статус державного службовця»
	Розділ III «Управління державною службою»
	Розділ IV «Вступ на державну службу»
Розділ III «Проходження служби в органах місцевого самоврядування, службова кар'єра»	Розділ V «Службова кар'єра»
	Розділ VII «Робочий час і час відпочинку державного службовця. Відпустки»
Розділ IV «Припинення служби в органах місцевого самоврядування»	Розділ IX «Припинення державної служби»
Розділ V «Матеріальне та соціально-побутове забезпечення посадових осіб місцевого самоврядування»	Розділ VI «Оплата праці, заохочення, і соціальні гарантії»
Розділ VI «Відповідальність за порушення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування»	Розділ VIII «Дисциплінарна та матеріальна відповідальність державних службовців»
	Розділ X «Особливості проходження державної служби в окремих державних органах. Патронатна служба»
Розділ VII «Прикінцеві та перехідні положення»	Розділ XI «Прикінцеві та перехідні положення»

Резюмуючи, варто зазначити: Закон України від 10 грудня 2015 року «Про державну службу» є набагато детальнішим, ніж Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року. Слід рекомендувати включити до Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» до викладення його у новій редакції щонайменше положення про:

– орган державної влади, яким здійснюється загальне управління службою в органах місцевого самоврядування (на зразок Розділу III «Управління державною службою» Закону України від 10 грудня 2015 року «Про державну службу»);

– щодо додаткових особливостей оплати праці, відпочинку тощо, заохочень та трудових гарантій для тих, хто перебуває на службі в органах місцевого самоврядування (на зразок Розділу VI «Оплата праці, заохочення і соціальні гарантії» Закону України від 10 грудня 2015 року «Про державну службу»);

– положення про особливості проходження служби в органах місцевого самоврядування на виборних посадах, які заміщуються на місцевих виборах (на зразок Розділу X «Особливості проходження державної служби в окремих державних органах. Патронатна служба» Закону України від 10 грудня 2015 року «Про державну службу»).

Також варто звернути увагу на Проект Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» (реєстраційний номер 1223 від 2 вересня 2019 року) (з моменту прийняття чинного Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» було розроблено значну низку законопроектів, але, враховуючи наявність обмежень до обсягу дисертацій на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, доцільно звернутися лише до найбільш комплексної та найбільш нової розробки у досліджуваній сфері).

Враховуючи положення Пояснювальної записки до Проекту Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», реєстраційний номер 1223 від 2 вересня 2019 року, слід погодитися з необхідністю нагального прийняття цього нормативно-правового акту.

Так, у цьому супровідному документі значиться, що «метою зазначеного законопроекту є забезпечення системного оновлення Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», що сприятиме побудові в Україні професійної та ефективної служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням кращих міжнародних практик та національного досвіду» (Пояснювальна записка), є посилення на європейські муніципальні стандарти. Варто погодитися з таким підходом та визнати його ефективним.

Варто зауважити, що у Проекті Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» реєстраційний номер 1223 від 2 вересня 2019 року сфера дії майбутнього Закону є більш вузькою, ніж чинного. Зокрема, відповідно до статті 3 сфера дії майбутнього Закону визначена так:

«1. Цей Закон регулює відносини, що виникають у зв'язку із вступом громадян України на службу в органи місцевого самоврядування, її проходженням та припиненням, визначає правовий статус службовців місцевого самоврядування та особливості служби виборних посадових осіб місцевого самоврядування.

2. Дія цього Закону не поширюється на:

- 1) депутатів місцевих рад, які не є посадовими особами місцевого самоврядування;
- 2) працівників патронатної служби;
- 3) працівників органів місцевого самоврядування, які виконують функції з обслуговування;
- 4) працівників підприємств, установ та організацій комунальної власності.

3. Перелік посад працівників органів місцевого самоврядування, які виконують функції з обслуговування, розробляється з урахуванням критеріїв визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування, що затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Перелік посад працівників органів місцевого самоврядування, які виконують функції з обслуговування, затверджує відповідна сільська, селищна, міська, районна у місті, районна, обласна рада за поданням керівника служби в органі місцевого самоврядування» (Проект Закону).

Дотримуючись такої ж логіки стислого аналізу тексту Законопроекту, як і чинного Закону, слід наприкінці огляду лише звернути увагу та зауважити, що Проект Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» (реєстраційний номер 1223 від 2 вересня 2019 року) є набагато детальнішим, ніж Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року. У таблиці 2 міститься порівняння структури аналізованих Законів.

Таблиця 2

Порівняльна таблиця структури Проекту Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» реєстраційний номер 1223 від 2 вересня 2019 року і Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року

Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року	Проект Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» реєстраційний номер 1223 від 2 вересня 2019 року
Розділ I «Загальні положення»	Розділ I «Загальні положення»
Розділ II «Правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування»	Розділ II «Правовий статус службовців місцевого самоврядування»
	Розділ III «Вступ на службу в органи місцевого самоврядування»
Розділ III «Проходження служби в органах місцевого самоврядування, службова кар'єра»	Розділ IV «Проходження служби в органах місцевого самоврядування»
Розділ IV «Припинення служби в органах місцевого самоврядування»	Розділ VII «Припинення служби в органах місцевого самоврядування»
Розділ V «Матеріальне та соціально-побутове забезпечення посадових осіб місцевого самоврядування»	Розділ V «Оплата праці, заохочення і соціальні гарантії»
Розділ VI «Відповідальність за порушення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування»	Розділ VI «Дисциплінарна відповідальність службовців органів місцевого самоврядування»
	Розділ VIII «Особливості проходження служби в органах місцевого самоврядування виборних посадових осіб місцевого самоврядування»
Розділ VII «Прикінцеві та перехідні положення»	

Отже, багато сформульованих на підставі аналізу законодавства про державну службу пропозицій втілено у Проекті Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» (реєстраційний номер 1223 від 2 вересня 2019 року). Це є додатковим аргументом на користь необхідності його якомога більш швидкого прийняття (дивись також: Мішина, 2009; Мішина 2014; Мішина 2020; Mishyna 2015).

Висновки. Громадянам України, які планують вступити на цю службу, може бути доволі важко орієнтуватися у чинному законодавстві України, відшукувати положення з цього питання. Варто запропонувати доповнити Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» Розділом II¹ з назвою «Вступ на службу в органи місцевого самоврядування».

До цього Розділу можна віднести наступні положення чинного Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування»:

– усі положення, що зараз містяться у статті 5 «Право на службу в органах місцевого самоврядування» (це стаття Розділу I «Загальні положення»); фактично, у них йдеться не про право на службу в органах місцевого самоврядування з класичної точки зору щодо його структури (об'єкт права, суб'єкти права, зміст права), а про вимоги щодо доступу до служби в органах місцевого самоврядування. Варто додати, що у статті 5 ці вимоги викладено лише частково);

– усі положення, що зараз містяться у статті 12 «Обмеження, пов'язані з прийняттям на службу в органи місцевого самоврядування та проходженням служби» (це стаття Розділу III «Проходження служби в органах місцевого самоврядування, службова кар'єра»); фактично, це друга частина вимог до тих осіб, які прагнуть реалізувати своє право доступу до служби в органах місцевого самоврядування – а перша частина вимог викладена у згаданій вище статті 5 цього ж Закону;

- усі положення, що зараз містяться у статті 10 «Прийняття на службу в органи місцевого самоврядування» (це стаття Розділу III «Проходження служби в органах місцевого самоврядування, службова кар'єра»);
- усі положення, що зараз містяться у статті 11 «Присяга посадових осіб місцевого самоврядування» (це стаття Розділу III «Проходження служби в органах місцевого самоврядування, службова кар'єра»).

Перспективи подальших творчих розвідок у цьому напрямі вбачаються у необхідності здійснення поста-тейного аналізу цього Закону з урахуванням сучасного стану розвитку держави і суспільства в Україні.

Список використаних джерел:

1. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення в Україні: типологія та класифікація. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Том XXVI. Одеса, 2020. С. 81–89.
2. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса, 2009. 38 с.
3. Мішина Н.В. Сучасні процеси децентралізації виконавчої влади та реформування місцевого самоврядування в Україні. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2014. Т. 14. С. 228–233.
4. Mishyna N. V. Doctrine of separation of powers at the local government level: the Ukrainian experience. *Молодий вчений*. 2015. № 12.1. С. 97–101.
5. Припутель Д.С. Генеза розвитку службового права у сучасній Україні. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2018. Спеціальний випуск No 3. С. 199–203.
6. Пояснювальна записка до Проекту Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», реєстраційний номер 1223 від 2 вересня 2019 року. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=66592&pf35401=498267>.
7. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.
8. Проект Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» реєстраційний номер 1223 від 2 вересня 2019 року. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66592.

References:

1. Mishyna N. V. (2020) Orhany samoorganizatsiyi naselennya v Ukrayini: typolohiya ta klasyfikatsiya [Bodies of self-organization of the population in Ukraine: typology and classification]. *Naukovi pratsi Natsional'noho universytetu «Odes'ka yurydychna akademiya»*. Vol. XXVI. Odesa. P. 81-89. [in Ukainian].
2. Mishyna N.V. (2009) Orhany samoorganizatsiyi naselennya: porivnyal'no-pravove doslidzhennya [Bodies of self-organization of the population in Ukraine: typology and classification]: avtoref. dys. ... d-ra yuryd. nauk. Odesa. 38 p.
3. Mishyna N. V. (2020) Suchasni protsesy detsentralizatsiyi vykonavchoyi vlady ta reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya v Ukrayini [Modern processes of decentralization of executive power and reform of local self-government in Ukraine]. *Naukovi pratsi Natsional'noho universytetu «Odes'ka yurydychna akademiya»*. Vol. 14. P. 228-233. [in Ukainian].
4. Mishyna N. V. (2015) Doctrine of separation of powers at the local government level: the Ukrainian experience. *Molodyy vchenyy*. № 12.1. P. 97-101. [in English].
5. Pryputel' D.S. (2018) Heneza rozvytku sluzhbovoho prava u suchasniy Ukrayini [The genesis of the development of service law in modern Ukraine]. *Scientific Bulletin of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs*. 2018. Special issue No. 3. P. 199-203. [in Ukainian].
6. Poyasnyval'na zapyska do Proektu Zakonu "Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovryaduvannya", reyestratsiyyny nomer 1223 vid 2 veresnya 2019 roku. [Explanatory note to the Draft Law "On Service in Local Self-Government Bodies", registration number 1223 dated September 2, 2019]. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=66592&pf35401=498267> [in Ukainian].
7. Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovryaduvannya: Zakon Ukrayiny vid 7 chervnya 2001 roku [On Service in Local Self-Government Bodies: Law of Ukraine of June 7, 2001]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> [in Ukainian].
8. Proekt Zakonu "Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovryaduvannya" reyestratsiyyny nomer 1223 vid 2 veresnya 2019 roku. [Draft Law "On Service in Local Self-Government Bodies" registration number 1223 of September 2, 2019]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66592 [in Ukainian].