

УДК 342.722:341.1/8

Сьох К. Я. – кандидат юридичних наук,
викладач кафедри конституційного
права та прав людини Національної
академії внутрішніх справ, м. Київ
E-mail: Katrina_s@ukr.net
ORCID 0000-0002-3283-1154

Удосконалення правового регулювання прав громадян України на публічну службу в умовах децентралізації влади та євроінтеграції

Розглянуто напрями вдосконалення конституційно-правового регулювання прав громадян на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування в умовах децентралізації та євроінтеграційних процесів. Сформульовано висновки та пропозиції щодо оптимізування механізмів цього конституційного права.

Зазначено, що для продуктивної роботи органів і посадових осіб державної влади та місцевого самоврядування, розвитку держави необхідно, передусім, удосконалити нормативно-правову базу, яка регулює та забезпечує право громадян на державну службу і службу в органах місцевого самоврядування. Ідеться про внесення змін до Конституції України стосовно децентралізації, що надасть можливість ефективно функціонувати органам державної влади й органам місцевого самоврядування, їхнім посадовим особам – підвищувати кваліфікацію та професіоналізм, на належному рівні забезпечити інтереси й потреби населення.

Із цією метою запропоновано:

- запровадити спеціалізовані органи та посадових осіб у системі місцевого самоврядування (наприклад, уповноважений у справах територіальної громади, місцевий омбудсмен);*
- урегулювати статус територіальної громади, відносини між органами державної виконавчої влади й органами місцевого самоврядування;*
- удосконалити процедури діяльності посадових осіб у системі державної влади та місцевого самоврядування;*
- підвищити професійний рівень підготовки посадових осіб органів державної влади й органів місцевого самоврядування в контексті децентралізації;*
- обмежити бюрократизацію в діяльності органів і посадових осіб органів державної влади й органів місцевого самоврядування, запровадивши принцип субсидіарності в законодавство України та практику його реалізації.*

Ключові слова: публічна служба; право на державну службу; право на службу в органах місцевого самоврядування; децентралізація; євроінтеграційні процеси.

Постановка проблеми. З-поміж закріплених Конституцією України прав і свобод людини та громадянина виокремлено право громадян України на участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати й бути обраними до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, користуватися рівним правом доступу до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Це право деталізовано в законах України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року [1] та «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року [2]. Водночас зазначеними нормативно-правовими актами не вичерпується проблема регулювання та практичної реалізації конституційного права громадян України на публічну службу.

В Україні триває пошук оптимальної політико-правової моделі розбудови держави, яка має відповідати європейським стандартам і загальноновизнаній системі цінностей.

Мета цієї статті – сформулювати пропозиції щодо нормативно-правового регулювання права громадян на публічну службу в умовах сучасного реформування, з огляду на досвід європейських країн.

Виклад основного матеріалу. Чинна нормативно-правова база з питань забезпечення права громадян на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування, на нашу думку, залишається недосконалою, її складно реалізувати на практиці. Розвиток інститутів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні ускладнений об'єктивними та суб'єктивними чинниками. Не сформовано збалансовану концепцію розвитку публічної служби. Унаслідок законодавчої неврегульованості потребують істотних змін Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування в Україні», Закон України «Про державну службу», а також інші нормативно-правові акти.

В умовах здійснення широкомасштабних реформ у різних сферах суспільного життя, євроінтеграційного курсу нашої держави одними з пріоритетних є реформи децентралізації влади, системи місцевого самоврядування, реформа державної служби тощо. Необхідно виконати два завдання: з одного боку – інтеграція в європейський політико-правовий і соціально-економічний простір, а з другого – розбудова ефективної моделі публічної влади на загальнодержавному, регіональному й місцевому рівнях. Важливим

елементом політичної системи суспільства є інститут місцевого самоврядування, який поряд з інтересами особи й інтересами держави забезпечує визнання та гарантування в суспільстві місцевих і регіональних інтересів, інтересів територіальних громад, пов'язаних із вирішенням питань недержавного забезпечення життєдіяльності населення [3, с. 18].

Якісно новий етап реформування місцевого самоврядування розпочався з 1 квітня 2014 року, коли Кабінет Міністрів України прийняв Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [4]. Цей документ визначає ключові шляхи розв'язання проблем системи місцевого самоврядування, зокрема: визначення обґрунтованої територіальної системи діяльності органів місцевого самоврядування й органів виконавчої влади; створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень; розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації; максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя [3, с. 19].

Нині втілення в життя реформи місцевого самоврядування є одним з найважливіших пунктів Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Децентралізація влади пов'язана з удосконаленням механізму взаємодії органів державної влади з органами місцевого самоврядування, а саме координацією їхньої діяльності та посиленням відповідальності в процесі реалізації ними завдань і функцій, а також пошуком ефективних способів вирішення питань місцевого значення. Децентралізація також передбачає делегування повноважень органами державної влади до органів місцевого самоврядування, тобто передання управління тим органам, які знаходяться на місцях і можуть аналізувати проблеми громади зсередини.

Аналізуючи досвід країн Європи, які нещодавно здійснювали такі реформи (Польща, Словаччина, Латвія, Естонія), доходимо висновку, що в цих державах передання повноважень від державної влади до місцевої відбулося успішно, унаслідок чого

покращилися економічна ситуація, соціальна інфраструктура, передусім – у сільській місцевості. Ефективна, дієва система місцевого самоврядування є ознакою успішності та сталого розвитку цих країн.

Після прийняття 1 квітня 2014 року Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні перед Президентом, Верховною Радою та Кабінетом Міністрів України постала низка завдань щодо нормативного врегулювання передання повноважень органами державної влади до органів місцевого самоврядування. Відповідно до цієї Концепції, повноваження передає держава органам місцевого самоврядування, що діють на тому рівні адміністративно-територіального устрою, на якому можливо й доцільно їх здійснювати з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал і ресурси, необхідні для реалізації повноважень на цьому рівні. Повноваження органів місцевого самоврядування передбачають: місцевий економічний розвиток (залучення інвестицій, активізування підприємницької діяльності); удосконалення місцевої інфраструктури (доріг, мереж водо-, тепло-, газо-, електропостачання та водовідведення, інформаційних мереж, об'єктів соціального і культурного призначення); планування розвитку території громади; вирішення питань забудови території (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель); благоустрій території; надання житлово-комунальних послуг (централізоване водо-, тепlopостачання і водовідведення, вивезення й утилізуваня відходів, утримання будинків і споруд, прибудинкових територій комунальної власності); організацію пасажирських перевезень на території громади; утримання вулиць і доріг у населених пунктах; громадську безпеку; гасіння пожеж; управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти; надання послуг швидкої медичної допомоги, первинної охорони здоров'я, з профілактики хвороб; розвиток культури та фізичної культури (утримання й організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків); надання соціальної допомоги через територіальні центри; надання адміністративних послуг через центри надання таких послуг [4]. Такі повноваження спрямовані на підвищення рівня життя сільського населення.

Верховна Рада України 17 червня 2014 року прийняла Закон України «Про співробітництво територіальних громад» [5]. Цей Закон визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю. Відповідно до ст. 1 цього Закону, співробітництво територіальних громад – це відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюють на договірних засадах у визначених цим Законом формах із метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на підставі спільних інтересів і цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень [5]. У Законі передбачено, що громади спочатку можуть створювати спільні проекти, а потім уже приймати рішення.

Крім цього, 12 січня 2015 року було затверджено Стратегію сталого розвитку «Україна–2020» [6]. Метою Стратегії є впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід країни на провідні позиції у світі. Реформа державного управління має ґрунтуватися на прозорості цієї системи, створенні професійного інституту державної служби, забезпеченні публічного доступу до відповідних посад державної служби. Результатом упровадження реформи має стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування), яка здатна розробляти й реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток, адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики. Метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування, розбудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності та фінансової самодостатності місцевого самоврядування [4].

Для ефективного здійснення реформи та збереження українських сіл і містечок було прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року [7]. Цей Закон урегулює питання об'єднання в

територіальні громади, хоча він не передбачає зобов'язання щодо об'єднання, а встановлює лише можливі межі, захищаючи малорозвинені території та громади.

Ще одним важливим етапом у нормативному забезпеченні мало б бути прийняття змін до Конституції України стосовно децентралізації. Такі зміни остаточно не прийняті Парламентом, що ускладнює прийняття подальших важливих для реалізації реформи нормативних актів (наприклад, нового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»). Так, поряд з низкою нових законів, прийнятих на підставі позитивного європейського досвіду, діють й інші закони, прийняті з 1996 року.

Влада України постійно працює над нормативним забезпеченням реорганізації органів місцевого самоврядування й органів державної влади, приймає закони, які відповідають європейським стандартам. Однак нерозв'язаною є проблема практичного втілення цих нормативно-правових актів на рівні громадян, територіальних громад і держави загалом. Реалізація нових норм і механізмів публічного управління на місцевому рівні, з огляду на потреби й інтереси конкретної територіальної громади, без порушення права громадян на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування, відбувається поступово, з необхідними корективами.

У цьому контексті слід акцентувати увагу на ситуації, яка склалася на Сході України (Донецька та Луганська області). Законодавець мав прийняти низку законів, які забезпечили б реалізацію та захистили право кожного громадянина на державну службу і службу в органах місцевого самоврядування. Зокрема, Закон України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» [8] визначив тимчасовий порядок діяльності органів місцевого самоврядування в цих регіонах, що сприятиме відновленню правопорядку, конституційних прав і свобод громадян, прав та законних інтересів юридичних осіб, створенню умов для повернення жителів до вимушено залишених місць постійного мешкання, їхньої реінтеграції та відновлення життєдіяльності в цих населених пунктах. Цей Закон гарантує право жителів окремих районів Донецької та Луганської областей на використання ними мови, яку вони вважають рідною (зокрема російської), а органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади повинні сприяти використанню

російської та інших мов в усній і письмовій формах у сфері освіти, засобах масової інформації, створити можливості для її належного використання, зокрема в судочинстві, економічній і соціальній діяльності, під час проведення культурних заходів, в інших сферах суспільного життя. Крім того, Закон передбачає державну підтримку соціально-економічного розвитку окремих районів цих областей, яка полягає в запровадженні спеціального економічного режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності, спрямованого на відновлення об'єктів промисловості, транспортної та соціальної інфраструктури, житлового фонду, переорієнтування промислового потенціалу, створення нових робочих місць, залучення інвестицій і кредитів для відновлення та розвитку об'єктів, розташованих у цих регіонах (ст. 4, 7 Закону) [9, с. 77].

Отже, законодавство враховує всі важливі напрями реалізації права громадян на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування в умовах децентралізації, попри складну соціально-політичну ситуацію в країні.

Право громадян на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування закріплене в законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про державну службу», у яких визначено, що громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за приналежністю до відповідних територіальних громад. Будь-які обмеження права громадян України на участь у місцевому самоврядуванні на підставі їхніх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну мешкання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками заборонені.

Проблемою конституційного регулювання місцевого самоврядування є недостатньо чітка розмежованість категорій «жителі» громади та «громадяни». Жителями територіальних громад можуть бути не лише громадяни. Це, зокрема, іноземці, особи без громадянства, які на законних підставах мешкають у межах конкретних територіально-адміністративних одиниць. За загальним правилом (ст. 70 Конституції України) право голосу на місцевих виборах, референдумах мають виключно громадяни України. У ч. 2 ст. 141 Конституції України зазначено: «...депутати обираються жителями села, селища, міста, району, області на основі загального, рівного, прямого виборчого права

шляхом таємного голосування», однак використання поняття «жителі» без адекватного йому тлумачення може призвести до ускладнення процесу реалізації відповідної норми. Така внутрішня неузгодженість у межах Основного Закону вже спричинила правову суперечність між нею та профільними законами. Згідно з Конституцією України, лише громадяни можуть бути наділені правом брати участь в управлінні державними справами та нести відповідальність за таку діяльність. Вирішення питань місцевого значення стосується не народу, а певного кола осіб – мешканців територіальної громади, попри наявність громадянства. Цілком логічним видається надання жителям територіальних громад, які не мають громадянства України (особи без громадянства, іноземці), проте на законних підставах мешкають у межах відповідних населених пунктів, права участі в безпосередньому прийнятті рішень з питань місцевого значення.

Наприклад, у Польщі право щодо рівного доступу до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування закріплене Конституцією, водночас, доповнене нормою про те, що громадяни ЄС також мають право обіймати посади в системі публічної служби країни [10, с. 170]. На нашу думку, закріплення запропонованої норми в законодавстві України відповідало б і загальноєвропейським тенденціям, зокрема положенням прийнятої в межах Ради Європи Конвенції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні 1992 року.

Показовими також є приклади окремих європейських країн (Німеччини, Іспанії), у яких відповідно до національного законодавства мешканці територіально-адміністративних одиниць мають право на участь у безпосередньому прийнятті рішень з питань місцевого значення, однак це право є різним для громадян та іноземців. Закріплення таких прав на рівні Конституції або законів України засвідчило б не лише орієнтування нашої держави на європейські стандарти місцевої демократії, а й високий рівень довіри з боку держави до всіх постійних мешканців територіально-адміністративних одиниць незалежно від їх громадянства.

Аналізуючи досвід Франції, яка є децентралізованою унітарною державою, можна стверджувати, що децентралізація в цій країні відбувалася не шляхом передання повноважень від державних органів до місцевих. У цій країні є такі територіальні

одиниці, які мають самоуправління, і такі, які не наділені цим правом. До самоуправління належать комуни, департаменти та регіони, а кантони й округи є територіальними одиницями, які не мають зазначеного права. На нашу думку, ця система не є децентралізованою системою управління на місцях, оскільки контроль здійснюють органи, наділені правом самоуправління.

Українська влада постійно співпрацює з органами влади країн Європи з метою вдосконалення інститутів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Нині Уряд України запропонував до розгляду проект Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 20 березня 2015 року [11]. Його метою є оновлення правового забезпечення цієї служби, зокрема шляхом уніфікації методологічних засад державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, умов вступу, порядку проходження та припинення, визначення статусу службовців органів місцевого самоврядування, їхнього соціального та правового захисту.

Такі положення сприятимуть послідовному розв'язанню проблем статусу службовця органу місцевого самоврядування; підвищенню якості послуг, які надають службовці органів місцевого самоврядування; упровадженню прозорого механізму прийняття на службу в органи місцевого самоврядування; створенню політично нейтрального інституту служби в органах місцевого самоврядування; підвищенню рівня соціального та матеріального захисту службовців органів місцевого самоврядування.

Законопроект «Про службу в органах місцевого самоврядування» встановлює систему посад служби в органах місцевого самоврядування. Однак цей документ не формує систему служби в органах місцевого самоврядування загалом, а лише визначає організацію такої служби в кожному окремому органі місцевого самоврядування. Законопроект встановлює загальні правила, однак не містить ані загальних принципів системи, ані організації кар'єри службовців органів місцевого самоврядування. Саме тому новий законопроект «Про службу в органах місцевого самоврядування» не дає змоги набрати компетентних спеціалістів для органів місцевої влади, не забезпечує політичну нейтральність публічної служби та подолання корупції.

Досить спірною є норма, викладена в ст. 16 законопроекту, що стосується права на службу в органах місцевого самоврядування

на підставі вимог до рівня професійної компетентності, на пряму підготовки (спеціальності) й обмежень, установлених Законом, що має громадянин України, якому виповнилося 18 років. На нашу думку, особа, якій виповнилося 18 років, ще не може мати належного рівня професійної компетентності, оскільки ще не мала можливості отримати належної освіти. Тому вік, з якого особа може обіймати посаду в органах місцевого самоврядування, необхідно визначити на рівні 21 року.

Крім цього, до проекту доцільно додати норму, згідно з якою після призначення особи на посаду, у разі, якщо особа вперше обіймає посаду в органах місцевого самоврядування, служба персоналу організує складення присяги службовцем перед тим, як особа стає до виконання службових обов'язків в органі місцевого самоврядування, ознайомлює його з правилами внутрішнього трудового розпорядку та посадовою інструкцією.

Ці рекомендації мають сприяти посиленню практичної дієвості права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування, забезпечити деполітизацію самоврядування, підвищення рівня професіоналізації кадрового корпусу органів місцевого самоврядування та конкретизацію формальних умов вступу на посаду.

У цьому аспекті головна проблема полягає в тому, що територіальні громади загалом та їхні головні посадові особи переважно продовжують асоціювати територіальні одиниці з адміністративно-територіальними, про сталий розвиток яких має піклуватися держава, яка в особі органів державної виконавчої влади обирає напрям розвитку кожного українського міста, села чи селища й розробляє відповідні плани розвитку на підставі прийнятих рішень.

Зазначене перешкоджає функціонуванню системи місцевого самоврядування, службі в органах місцевого самоврядування. Територіальні громади самі повинні визначатися, у якому напрямі їм розвиватися, аналізувати переваги та проблеми своєї місцевості, спільноти. Таким чином, проблему буде усунуто, коли поняття муніципальної територіальної одиниці – територіальної громади – посяде належне місце у свідомості не лише посадових осіб місцевого самоврядування, а й кожного члена територіальної громади. Саме на це слід орієнтувати організаторів різноманітних курсів і семінарів, що проводять для посадових осіб місцевого самоврядування.

Така специфіка має бути врахована під час визначення державної стратегії управління місцевим розвитком, на ній слід вибудовувати організацію місцевої служби, систему моральних цінностей, якими керуватиметься кожен зі службовців територіальної громади. Формування рівня свідомості місцевого господаря – процес тривалий, що залежить не лише від рішучості сільського чи міського голови, а й від наявності в нього та членів його команди необхідних знань. Є підстави стверджувати, що такі перетворення спонтанно не відбуваються.

У країнах розвинутої демократії (наприклад, у Німеччині) самодостатність кожної місцевості є безсумнівною, оскільки країна є лише їхнім конгломератом, а його складові існували незалежно з давніх часів.

На початку XXI ст. в Україні активно запроваджують європейські правові стандарти в різних сферах. Не є винятком і служба в органах місцевого самоврядування, система місцевого самоврядування. Визначальним здобутком є загальна відповідність національного законодавства України основоположному стандарту місцевої та регіональної демократії – Європейській хартії місцевого самоврядування 1985 року. За допомогою органів і посадових осіб місцевого самоврядування реалізують низку нових інститутів, насамперед – інститут транскордонного співробітництва, зокрема у форматі євро регіонів за участю українських міст і областей, інститутів побратимства, регіональної політики, прикордонного співробітництва. Поступово активізується діяльність органів і посадових осіб органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування України. Розвивається право територіальних громад, згідно з яким визначальну роль відводять органам і посадовим особам місцевого самоврядування, процедурам їхньої діяльності.

На жаль, фактична організація та діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування, передусім – на регіональному рівні, на відсталих чи депресивних територіях, якість забезпечення потреб та інтересів місцевого населення не завжди узгоджуються із загальноєвропейськими стандартами. На відміну від інших європейських держав, в Україні несистемною є державна політика у сфері місцевого самоврядування, інститутів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, нерозв'язаними є проблеми соціально-економічного розвитку та політичної стабільності,

суперечливості національного законодавства, його неповної відповідності європейським правовим стандартам у сфері місцевого та регіонального самоврядування, сталого розвитку, територіальної організації влади тощо. Це стосується і правотворчої, правореалізаційної та фінансово-матеріальної обмеженості органів, посадових осіб місцевого самоврядування.

На нашу думку, актуальною є принципова позиція щодо необхідності кодифікувати норми, які регулюють публічно-службові відносини в єдиному нормативно-правовому акті – Муниципальному кодексі України. Такий законодавчий акт сприятиме наближенню правових норм про службу в органах місцевого самоврядування до принципів публічного права та сфер його застосування. Посадові особи місцевого самоврядування є найнятими територіальною громадою працівниками для реалізації відповідних функцій щодо забезпечення конституційних прав і свобод громадян, сприяння сталому територіальному розвитку. Отже, вони добровільно зобов'язуються перед своєю громадою виконувати свої повноваження й обов'язки [7], а громада бере на себе обов'язок гарантувати посадовій особі органу місцевого самоврядування належні умови праці, відповідні соціальні стандарти.

Соціально-трудоий характер відносин посадових осіб органів місцевого самоврядування та відповідних органів влади зумовлює необхідність удосконалення правового регулювання публічно-службових відносин, застосовуючи до посадових осіб органів місцевого самоврядування загальні норми трудового законодавства, керуючись специфікою здійснюваної ними службової діяльності. На службу в органах місцевого самоврядування також у перспективі повинен бути поширений виключно режим публічно-правового регулювання.

Очевидно, що аналізоване право потребує покращення, а досягнення цієї мети вимагає взаємодії всіх складових структури правового статусу, яка охоплює основні види правового статусу громадян. Суть одного з них зафіксована в Конституції України, що визначає правовий статус людини і громадянина, а іншого – в організації публічної служби, правовому статусі державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування.

Порядок обрання та призначення на посаду, особливості здійснення повноважень і порядок їх припинення дає підстави стверджувати про необхідність закріплення цього порядку в

єдиному нормативно-правовому акті. Доцільно прийняти єдиний законодавчий акт, спрямований на регулювання публічної служби в Україні. На початковому етапі можливе ухвалення базового закону про публічну службу, що регулює тільки найзагальніші питання взаємозв'язку всіх видів публічної службової діяльності. Згодом необхідно розробити такий комплексний документ, як Службовий кодекс України.

Слід також акцентувати увагу на доцільності укладення Кодексу етики депутатів і посадових осіб місцевого самоврядування. Механізм регуляційного та виховного впливу етичного кодексу полягає в тому, що він, як і мораль загалом, є формою внутрішнього контролю, однак, будучи оприлюдненим, набуває статусу форми легального зовнішнього громадського контролю діяльності публічних службовців.

Висновки. Проаналізувавши нормативне забезпечення права громадян на публічну службу в Україні, урахуовуючи досвід європейських країн, можна окреслити такі напрями оптимізування цієї сфери:

- запровадити спеціалізовані органи та посадових осіб у системі місцевого самоврядування (наприклад, уповноважений у справах територіальної громади, місцевий омбудсмен);

- урегулювати статус територіальної громади, відносини між органами державної виконавчої влади й органами місцевого самоврядування;

- удосконалити процедури діяльності посадових осіб у системі державної влади та місцевого самоврядування;

- підвищити професійний рівень підготовки посадових осіб органів державної влади й органів місцевого самоврядування в контексті децентралізації;

- обмежити бюрократизацію в діяльності органів і посадових осіб органів державної влади й органів місцевого самоврядування, запровадивши принцип субсидіарності в законодавство України та практику його реалізації.

Отже, для ефективної роботи органів і посадових осіб державної влади та місцевого самоврядування, розвитку держави необхідно, насамперед, удосконалити нормативно-правову базу, яка регулює та забезпечує право громадян на державну службу, службу в органах місцевого самоврядування. Зокрема, ідеться про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації,

що сприятиме ефективному функціонуванню органів державної влади й органів місцевого самоврядування, підвищенню кваліфікації та професіоналізму їхніх посадових осіб, на належному рівні забезпечити інтереси та потреби населення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про службу в органах місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Закон України від 7 черв. 2001 р. № 2493-III. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>. – Назва з екрана.
2. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>. – Назва з екрана.
3. Крегул Ю. Зовнішня торгівля / Ю. Крегул, В. Батрименко // *Економіка, фінанси, право*. – 2016. – № 1. – С. 17–27.
4. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 черв. 2014 р. № 333-р. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>. – Назва з екрана.
5. Про співробітництво територіальних громад [Електронний ресурс] : Закон України від 17 черв. 2014 р. № 1508-VII. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>. – Назва з екрана.
6. Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020» [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>. – Назва з екрана.
7. Про добровільне об'єднання територіальних громад [Електронний ресурс] : Закон України від 5 лют. 2015 р. № 157-VIII. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>. – Назва з екрана.
8. Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей [Електронний ресурс] : Закон України від 16 верес. 2014 р. № 1680-VII. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1680-18>. – Назва з екрана.
9. Гришко Р. Ю. Реформування місцевого самоврядування в Україні у напрямку децентралізації управління : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Р. Ю. Гришко. – Запоріжжя, 2017. – 208 с.
10. Бородін Є. Реалізація права громадянина на службу в органах місцевого самоврядування: вітчизняний та зарубіжний досвід / Є. Бородін, І. Оносенко // *Державне управління та місцеве самоврядування*. – 2016. – Вип. 2 (29). – С. 167–175.
11. Про службу в органах місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : проект Закону України від 20 берез. 2015 р. № 2489. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54569. – Назва з екрана.
12. Краснопорова С. В. Екстраполяція ринкових принципів на службу в органах місцевого самоврядування та її професіоналізацію [Електронний ресурс] / С. В. Краснопорова. – Режим доступу: <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2009-1/doc/3/03.pdf>. – Назва з екрана.

REFERENCES

1. Zakon Ukrainy "Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia: vid 7 cherv. 2001 r. No. 2493-III [Law of Ukraine "On Service in Local Self-Government Bodies" from June 7, 2001, No. 2493-III]. (n.d.). *zakon3.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> [in Ukrainian].
2. Zakon Ukrainy "Pro derzhavnu sluzhbu": vid 10 hrud. 2015 r. No. 889-VIII [Law of Ukraine "About the civil service" from December 10, 2015, No. 889-VIII]. (n.d.). *zakon3.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19> [in Ukrainian].
3. Krehul, Yu., & Batrymenko, V. (2016). Zovnishnia torhivlia [Foreign trade]. *Ekonomika, finansy, pravo, Economics, finance, law, 1*, 17-27 [in Ukrainian].
4. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy "Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini": vid 1 cherv. 2014 r. No. 333-r [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Approval of the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine" from June 1, 2014, No. 333-r]. (n.d.). *zakon3.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> [in Ukrainian].
5. Zakon Ukrainy "Pro spivrobitnytstvo terytorialnykh hromad": vid 17 cherv. 2014 r. No. 1508-VII [Law of Ukraine "On Cooperation of Territorial Communities" from June 17, 2014, No. 1508-VII]. (n.d.). *zakon2.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> [in Ukrainian].
6. Ukaz Prezydenta Ukrainy "Pro Stratehiiu staloho rozvytku "Ukraina - 2020": vid 12 sich. 2015 r. No. 5/2015 [Decree of the President of Ukraine "On the Strategy for Sustainable Development "Ukraine - 2020" from January 12, 2015, No. 5/2015]. (n.d.). *zakon2.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> [in Ukrainian].
7. Zakon Ukrainy "Pro dobrovolne obiednannia terytorialnykh hromad": vid 5 liut. 2015 r. No. 157-VIII [Law of Ukraine "On voluntary association of territorial communities" from February 5, 2015, No. 157-VIII]. (n.d.). *zakon3.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> [in Ukrainian].
8. Zakon Ukrainy "Pro osoblyvyi poriadok mistsevoho samovriaduvannia v okremykh raionakh Donetskoï ta Luhanskoï oblasti": vid 16 veres. 2014 r. No. 1680-VII [Law of Ukraine "On the Special Procedure of Local Self-Government in Some Districts of Donetsk and Luhansk Oblasts" from September 16, 2014, No. 1680-VII]. (n.d.). *zakon0.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1680-18>. – [in Ukrainian].
9. Hryshko, R.Yu. (2017). Reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini u napriamku detsentralizatsii upravlinnia [Reforming local self-government in Ukraine towards decentralization of governance]. *Candidate's thesis*. Zaporizhzhia [in Ukrainian].
10. Borodin, Ye., & Onosenko, I. (2016). Realizatsiia prava hromadianyna na sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia: vitchyzniani ta zarubizhnyi dosvid [Implementation of citizen's right to serve in local self-government bodies: domestic and foreign experience]. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia, Public administration and local government, 2(29)*, 167-175 [in Ukrainian].
11. Proekt Zakonu Ukrainy "Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia": vid 20 berez. 2015 r. No. 2489 [Draft Law of Ukraine "On Service in Local Self-Government Bodies" from March 20, 2015, No. 2489]. (n.d.).

w1.c1.rada.gov.ua. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54569 [in Ukrainian].

12. Krasnoporova, S.V. *Ekstrapoliatsiia rynkovykh pryntsyypiv na sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia ta yii profesionalizatsiiu* [Extrapolation of Market Principles onto Service in Local Self-governance Bodies and Its Professionalization]. Retrieved from <http://kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2009-1/doc/3/03.pdf> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редколегії 03.04.2018

Sokh K. – *Ph.D in Law, Lecturer of the Department of Constitutional Law and Human Rights of the National Academy of Internal Affairs, Kyiv, Ukraine*

E-mail: Katrina_s@ukr.net

ORCID 0000-0002-3283-1154

Perfection of Legal Regulation for Ukrainian Citizens' Rights to Civil Service Amidst Decentralization of Power and Eurointegrational

The Article is devoted to the analysis to perfectionalize constitutional legal regulation for Ukrainian citizens' rights to civil service and service in local self-government bodies amidst decentralization of power and Eurointegrational processes. Herein formulated has been inference and suggestions regarding perfecting the provision of this constitutional right.

After analyzing the legal regulation of the right of citizens to public service in we can say, for efficient work of state power agencies and offices, for the development of the state, first of all, it is necessary to perfectionalize the legislative regulation that regulates and provides for the citizens' right to state service and service in local self-governance. It also deals with amending the Constitution of Ukraine in the concern of decentralization, that enables the state power and local self-governance agencies and bodies and their officers to efficiently function, to upgrade qualifications and professionalism, to duly secure interests and demands of the population.

Generally, the following is suggested:

– to implement specialized agencies and offices in the local government system, for instance: Ombudsman for Territorial Community's affairs, also Local ombudsmen;

– to regulate the status of Territorial communities, interrelations between the state executive agencies and local self-government bodies;

– to perfectionalize executive procedures for officers in the system of state power and local self-government;

– to upgrade the professional training level of officers for state power agencies and local self-government bodies, with the account of effects of decentralization;

– to decrease bureaucratization in the work of agencies and officials, to introduce the principle of subsidiarity into the legislation of Ukraine, as well as into practice of its implementation.

Keywords: public service; citizens' rights to state service; citizens' rights to serve in local self-governance; Decentralization; Eurointegrational processes.