

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.25

DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2022.2.02>


Аліна Олександрівна Муртіщева,

кандидат юридичних наук,

Науково-дослідний інститут державного будівництва

та місцевого самоврядування НАПрН України (м. Харків),

сектор порівняльного правознавства;

 <https://orcid.org/0000-0001-6520-7297>,

e-mail: a.murtishcheva@gmail.com

ЕВОЛЮЦІЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ СЛУЖБИ В ЛИТОВСЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ ТА УКРАЇНІ

Досліджено становлення та розвиток законодавства про муніципальну службу в Литовській Республіці, проаналізовано основні новели правового регулювання досліджуваного інституту на кожному з етапів. Зроблено висновок про достатньо централізовану модель правового регулювання, що передбачає уніфіковану регламентацію державної та муніципальної служби. Охарактеризовано особливості становлення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування в Україні, визначено сучасні тенденції його розвитку.

Ключові слова: муніципальна служба, служба в органах місцевого самоврядування, державна служба, публічна служба, Литва, Україна, реформа місцевого самоврядування.

Оглядова стаття

Постановка проблеми

23 червня 2022 р. на саміті у Брюсселі було ухвалено рішення про надання Україні статусу кандидата в Європейський Союз (далі – ЄС), що підтримало євроінтеграційний вектор розвитку, обраний нашою державою. Крім прагнення стати членом європейської спільноти, такий вектор державотворення вимагає від країни проведення низки законодавчих змін, як тих, що є безпосередньою умовою для майбутнього вступу до ЄС, так і тих, які необхідні для побудови правової держави загалом. До останньої категорії належать зміни, пов'язані з реформою місцевого самоврядування, кілька етапів якої відбулися в Україні з 2014 р. Попри досягнення реформи одним із питань, що досі не отримали належну правову регламентацію, залишається питання служби в органах місцевого самоврядування.

Важливість реформи цього інституту підтверджується тим, що, попри існування великої кількості завдань в умовах воєнного стану,

питання служби в органах місцевого самоврядування не втрачає своєї значущості, обговорюється в парламенті і наукових колах. Про це свідчить, зокрема, проведення 27 травня 2022 р. вебінару на тему «Проблеми правового регулювання заохочень та відповідальності публічних службовців в Україні в умовах воєнного стану» за участі провідних науковців України. При цьому євроінтеграційний вектор розвитку України актуалізує необхідність урахування досвіду європейських країн у сфері місцевого самоврядування, зокрема щодо розвитку інституту муніципальної служби. Особливого значення набуває досвід тих країн, що мають спільні з Україною історичні умови розвитку державності, зокрема Литовської Республіки. Водночас дослідження та рецепція зарубіжного досвіду має відбуватися з урахуванням національних особливостей, стану правової основи інституту місцевого самоврядування в Україні, термінологічних відмінностей, потреб практики й інших факторів.

Виклад основного матеріалу

Дослідження інституту служби в органах місцевого самоврядування в Україні та Литовській Республіці вважаємо за потрібне розпочати з термінологічних особливостей та визначення поняття «публічна служба». Розглядаючи це поняття, вітчизняні науковці часто зауважують, що двома основними видами публічної служби є служба в органах державної влади (державна служба) та служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба)¹, що пов'язують зі згадкою в Конституції України цих видів служби, а також двох підсистем публічної влади в цілому [1, с. 16] (хоча потрібно відмітити, що в Основному Законі не згадується поняття «публічна служба»).

У науковій літературі можна зустріти достатньо широкі визначення поняття «публічна служба»: професійна, політично нейтральна діяльність осіб на адміністративних посадах в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування; професійна, неполітична діяльність в апаратах інших органів державної влади (глави держави, парламенту, судів та ін.)². Широке формулювання поняття «публічна служба» міститься й у Кодексі адміністративного судочинства України. Це «діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах,

¹ Реформування публічної служби // Адміністративна реформа в Україні: мультимедійний навчальний посібник : сайт. URL: https://arm.naiu.kiev.ua/books/adm_reform/nm/rozdil_4.html (дата звернення: 19.06.2022).

² Там само.

служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування»¹.

Водночас у зарубіжній науковій літературі та експертному середовищі поняття «*public service*» вживається в іншому значенні, не для позначення публічної служби. Передусім це поняття позначає послуги, що надаються державою, наприклад медичними закладами, школами, поліцією, або роботу органів влади, їх структурних підрозділів, або діяльність, що здійснюється для громадськості, але не є прибутковою². Таке трактування характерне як для національного, так і для міжнародного рівнів, зокрема європейського, де поняття «*European public service*» використовується для позначення транскордонної послуги державного сектора, що надається державними та муніципальними адміністраціями одна одній або європейським підприємствам і громадянам³. Тобто вбачається, що поняття «публічна служба», яке об'єднує державну та муніципальну службу, неприйнятне в зарубіжній літературі. Більш точним терміном, що об'єднує ці два види служби, є «*public administration*» – публічне управління.

Для законодавства Литовської Республіки також не є характерним термін «публічна служба», а поняття «державна служба» (лит. *valstybės tarnybos*) використовується для позначення обох видів публічної служби – державної та муніципальної. Ці та інші особливості литовського законодавства передусім пов'язані зі становленням та розвитком законодавства у розглядуваній сфері. У науковій літературі наголошується, що на розвиток і реформування інституту державної служби в Литві вплинула низка факторів, зокрема історична спадщина, європейська інтеграція, політичні партії тощо [2, с. 328]. Одним з основних історичних факторів було проголошення у 1991 р. незалежності Литовської Республіки, що стало підґрунтям для розробки нового законодавства в багатьох сферах. Зокрема, ця подія ознаменувала перший етап становлення законодавства про державну службу.

¹ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 19.06.2022).

² Public Service // Cambridge Dictionary : сайт. URL: <https://dictionary.cambridge.org/ru/словарь/английский/public-service> (дата звернення: 19.06.2022).

³ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions “Towards interoperability for European public services” : 16.12.2010 // European Commission : сайт. URL: https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/document/2014-01/isa_annex_ii_eif_en.pdf (дата звернення: 19.06.2022).

Протягом 1993–1996 рр. Уряд Литви вперше визначив важливість проведення реформи державної цивільної служби шляхом ухвалення спеціалізованого законодавства. Для цього у 1994 р. було створено Міністерство реформ державного управління та місцевих органів влади, а також робочу групу з розробки нового законодавства про державну службу, до складу якої входили представники Сейму, Уряду, Офісу Президента й інших державних інституцій [2, с. 340]. Результатом першого етапу інституціоналізації стало ухвалення Закону «Про посадових осіб Литовської Республіки» від 4 квітня 1995 р. № I-836¹. Попри те, що цей Закон врегулював поняття державної служби (ст. 4), рівні державних службовців (ст. 6), вимоги до кандидатів на посади (ст. 9), заборони щодо зайняття державної служби (ст. 11), права (ст. 15) та обов'язки (ст. 14) державних службовців та інші питання, він піддавався критиці, зокрема через відсутність регламентації питання оплати праці службовців, встановлення залежного від політиків проходження професійної кар'єри. Тому Закон був визнаний ученими таким, що не створив єдиної професійної та автономної державної служби [2, с. 340].

Наступний етап інституціоналізації державної служби в Литві був пов'язаний із прагненням країни вступити до ЄС. Однією з умов членства та належної імплементації законодавства ЄС стало створення професійної і неполітизованої державної цивільної служби. Для досягнення цієї мети інституції ЄС безпосередньо залучалися до моніторингу й аналізу дій литовської влади щодо розробки законодавства про державну службу. Наприклад, у Регулярній доповіді Європейської комісії щодо прогресу Литви на шляху до членства в ЄС у 1998 році було зазначено, що, попри успіхи країни у сфері модернізації державного управління, Сейм все ще не ухвалив Закон про державну службу, який був би спрямований на забезпечення незалежності державних службовців, підвищення компетентності, ефективності державної служби². Більше того, дослідники зазначають, що ЄС зробив безпосередній внесок у розвиток державної служби як шляхом консультацій, так і через надання фінансової підтримки [2, с. 344].

Ідея професійної та неполітизованої державної служби знайшла своє втілення в Законі Литовської Республіки про державну службу від 8 липня 1999 р. № VIII-1316 (далі – Закон про державну службу).

¹ Law on the Officials of the Republic of Lithuania : 04.04.1995 No. I-836 // Lietuvos Respublikos Seimas : сайт. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legAct/lt/TAD/TAIS.27644?jfwid=32wf5c7x> (дата звернення: 19.06.2022).

² Lithuania Progress Report 1999 // European Commission : сайт. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/lithuania-progress-report-1999_en (дата звернення: 19.06.2022).

Дослідники визнають його таким, що значною мірою відповідав вимогам для членства в ЄС. Зокрема, цей нормативний акт був направлений на суворе відмежування сфер політики та управління [3, с. 145], що вважається втіленням так званої Веберіанської моделі (англ. *the Weberian model*). Водночас значним недоліком стала відсутність національного досвіду функціонування державної служби, побудованої за новою моделлю. Особливістю цього етапу став активний вплив на розглядуваний інститут міжнародних, зокрема європейських, експертів. З одного боку, це створило передумови для інтеграції країни в ЄС, що на той момент було визначено важливим напрямом становлення державності, з іншого, брак національного досвіду і, як наслідок, неповне врахування внутрішніх потреб обумовили подальший пошук кращого правового регулювання державної служби.

У 2002 р. прихід до влади соціал-демократичних політичних сил сприяв ухваленню суттєвих змін до Закону про державну службу [3, с. 145]. Наприклад, суттєво змінився порядок прийому на державну службу. При першому призначенні на службу був скасований випробувальний термін, який ст. 14 Закону в попередній редакції визначався як один з етапів прийому кар'єрних державних службовців на службу¹. Після внесених змін глава III Закону² визначила загальні вимоги до кандидатів на посади державної служби, можливість зайняття посад на конкурсній основі або без проведення конкурсу та інші питання. Тоді ж Постановою Уряду Литовської Республіки від 24 червня 2002 р. № 968 були затверджені Правила етики державних службовців³, що засвідчує одну з особливостей литовського законодавства – особливу увагу до питань службової етики.

Ще однією особливістю цього етапу інституціоналізації державної служби, що передусім стосувалася центральних і місцевих органів влади, стала можливість укладання трудових договорів з окремими категоріями службовців. Це автоматично поширювало норми Трудового кодексу на відносини із такими працівниками, хоча фактично вони виконували функції державних службовців. Негативними наслідками

¹ Valstybės Tarnybos: Įstatymas 1999 m. liepos 8 d. Nr. VIII-1316 // Lietuvos Respublikos Seimas : сайт. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.84605/wyQWhQzIGS> (дата звернення: 19.06.2022).

² Valstybės Tarnybos: Įstatymas 1999 m. liepos 8 d. Nr. VIII-1316. Nauja įstatymo redakcija nuo 2002 m. liepos 1 d. // Lietuvos Respublikos Seimas : сайт. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.84605/laaYmmjEkQ> (дата звернення: 19.06.2022).

³ Nutarimas dėl valstybės tarnautojų veiklos etikos taisyklių patvirtinimo. 2002 m. birželio 24 d. Nr. 968 // Lietuvos Respublikos Seimas : сайт. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.169819> (дата звернення: 19.06.2022).

такої практики визнається, з одного боку, знецінення державної служби, а з іншого, – заниження оплати праці найманих за договором працівників порівняно з кар'єрними службовцями. Також на цьому етапі була сформована так звана інтегрована система державної служби [4] з єдиною правовою, інституційною та фінансовою структурою. Вона остаточно закріпила, що служба в органах місцевого самоврядування регулюється тими ж правовими нормами, що і служба в центральних органах влади.

Після здобуття Литвою членства в ЄС литовські дослідники відмічають послаблення участі інституцій ЄС у розвитку державної служби, а тому з 2004 р. останній відбувся під впливом внутрішніх політичних процесів [2, с. 344]. Варто відмітити, що на цьому етапі приділялася значна увага як правотворчому, так і правозастосовному напрямку державної політики у сфері державної служби. Наприклад, реформування інституту державної служби було визначено у Програмі Уряду Литовської Республіки, затвердженій Постановою Сейму Литовської Республіки від 9 грудня 2008 р. № XI-52. У 2009 р. у Департаменті політики державного управління Міністерства внутрішніх справ був утворений відділ політики державної служби з метою підготовки правових актів у сфері державної служби, аналізу досвіду держав – членів ЄС, підготовки пропозицій із функціонування єдиної системи управління кадрами державної служби та планування кар'єри тощо¹. Це дало можливість узагальнити національний досвід функціонування державної служби, виокремити проблеми правового регулювання, створити передумови для подальшої модернізації законодавства.

Законом Литовської Республіки від 29 червня 2018 р. № XIII-13702 Закон про державну службу був викладений у новій редакції, що ознаменувало наступний, сучасний, етап розвитку законодавства. Основними змінами на цьому етапі стали: 1) незначне скорочення меж державної служби через виключення посад технічних працівників; 2) централізація відбору кандидатів на посади державної служби; 3) запровадження нової системи оплати праці, яка включає в себе основний оклад, а також виплату допомоги та компенсаційних виплат; 4) спрощення системи оцінки державних службовців шляхом ліквідації колишніх комісій з оцінки державних службовців;

¹ Civil Service // Civil Service Department under the Ministry of the interior of the Republic of Lithuania : сайт. URL: <https://vrm.lrv.lt/en/activities/civil-service> (дата звернення: 19.06.2022).

² Valstybės Tarybos Įstatymo nr. VIII-1316 pakeitimo Įstatymas 2018 m. Birželio 29 d. Nr. XIII-1370 // Lietuvos Respublikos Seimas : сайт. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/cad5a783834211e89188e16a6495e98c> (дата звернення: 19.06.2022).

5) скасування обов'язкового навчання державних службовців; 6) запровадження можливості дистанційної роботи державних службовців; 7) запровадження додаткових заходів мотивації службовців (у вигляді надбавок або надання додаткових вихідних); 8) запровадження інституту менторства; 9) посилення персональної відповідальності державних службовців; 10) трансформація статусу очільників урядових відомств із державних чиновників у державних службовців; 11) запровадження нових строків перебування на службі та ротатії деяких державних службовців пенсійного віку [2, с. 348].

Сьогодні поняття «державна служба» використовується в Литві в широкому і вузькому значеннях. Так, у широкому значенні державна служба охоплює кар'єрних державних службовців, штатних державних службовців, державних службовців політичної (особистої) довіри та керівників установ, у вузькому значенні ототожнюється з діяльністю кар'єрних державних службовців¹. При цьому останні визначені в Законі про державну службу достатньо широко як державні службовці, які призначені на посади на невизначений строк або на строк, встановлений законом, і які можуть продовжити кар'єру на державній службі в порядку, визначеному законом².

Як зазначалось вище, модель регулювання публічної служби в Литві є достатньо централізованою. На користь цього свідчить положення ст. 11 Закону, згідно з яким добір кар'єрних державних службовців здійснюється у порядку, встановленому урядом країни, і щодо деяких категорій службовців за безпосередньої участі уповноваженого урядом органу³. Таким уповноваженим органом є Департамент державної служби при Міністерстві внутрішніх справ Литовської Республіки.

Окреслена централізована модель обумовлює фактичну відсутність специфіки регламентації служби в органах місцевого самоврядування. Разом із тим вважаємо за доцільне назвати окремі аспекти регулювання муніципальної служби в Законі про державну службу⁴, до яких належать: 1) гранична чисельність посад державних службовців і працівників, які працюють за трудовим договором у муніципальних утвореннях, затверджуються муніципальною радою (ч. 1 ст. 8); 2) посадові

¹ Civil Service in Lithuania // Civil Service Department under the Ministry of the interior of the Republic of Lithuania : сайт. URL: <https://vtd.lrv.lt/en/civil-service-in-lithuania> (дата звернення: 19.06.2022).

² Valstybės Tarnybos Įstatymo nr. VIII-1316. Suvestinė redakcija nuo 2022-05-28 iki 2022-08-31 // Lietuvos Respublikos Seimas : сайт. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.84605/asr> (дата звернення: 19.06.2022).

³ Там само.

⁴ Там само.

інструкції в муніципальних установах затверджуються (ч. 4 ст. 8) та прийом на кар'єрні посади здійснюється керівником такої установи (п. 1 ч. 1 ст. 10); 3 на посади державних службовців політичної (особистої) довіри посадові особи в муніципальні установи приймаються мерами муніципальних утворень (п. 7 ч. 3 ст. 10); 4) з метою оцінки кваліфікації та здатності виконувати функції, визначені у посадовій інструкції, керівником щорічно проводиться оцінка службової діяльності (ст. 27); 5) службовці мають право на чергову відпустку після 6 місяців роботи у муніципальній установі (ч. 3 ст. 42) та на відпустку після трьох місяців роботи для підвищення кваліфікації строком до одного року (ч. 1 ст. 43); 6) спеціальною підставою звільнення службовців є виконання обов'язків члена муніципальної ради (п. 2 ч. 1 ст. 51) тощо.

Також варто відмітити, що посади членів муніципальних рад, мерів муніципальних утворень і заступників мерів муніципальних утворень належать до державних політиків (ст. 1), що підкреслює прагнення литовського законодавця створити максимально неполітизовану державну цивільну службу. Також існує специфіка регламентації статусу посадових осіб політичної (особистої) довіри при введенні на території муніципального утворення прямого управління. За цих умов згідно з ч. 9 ст. 5 Закону про державну службу положення застосовуються щодо тих правовідносин, що не врегульовані Законом Литовської Республіки про пряме управління на муніципальних територіях¹. Прагнення створити професійний інститут підтверджено положенням щодо нерозповсюдження дії закону на працівників державних та муніципальних підприємств (п. 5 ч. 6 ст. 5).

У межах цього дослідження маємо звернути увагу на вітчизняний шлях розвитку законодавства про службу в органах місцевого самоврядування. Першим Законом незалежної України у сфері державної служби став Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII, який закріпив поняття державної служби, її основні принципи, право на державну службу, основні напрями державної політики у сфері державної служби, правовий статус державних службовців і врегулював інші аспекти інституту державної служби². Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» у

¹ Valstybės Tarnybos Įstatymo nr. VIII-1316. Suvestinė redakcija nuo 2022-05-28 iki 2022-08-31 // Lietuvos Respublikos Seimas : сайт. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.84605/asr> (дата звернення: 19.06.2022).

² Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12> (дата звернення: 19.06.2022).

п. 5 Прикінцевих та перехідних положень поширив дію Закону України «Про державну службу» на посадових осіб місцевого самоврядування та прирівняв їх до відповідних категорій посад державних службовців¹.

Поряд із цим тривали спроби створити спеціалізоване законодавство, які завершилися ухваленням Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. № 2493-III². Після ухвалення цього Закону дослідники відмічали схожість правового регулювання державної та муніципальної служби, ідентичність методологічного підходу регламентування відповідних суспільних відносин [5, с. 81], що об'єктивно було обумовлено історичним досвідом і попереднім етапом уніфікованого регулювання обох видів публічної служби. Водночас проблема кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування не втратила своєї актуальності, стабільність кадрового корпусу, розвиток його професійної мобільності і професіоналізму в науковій літературі продовжували згадуватись як одні з основних завдань сучасного місцевого самоврядування [6, с. 361]. Попри це, ухвалення профільного закону про державну службу сприяло послабленню уваги законодавця до муніципальної служби.

Більш гостро ця проблема стала виявлятися з оновленням законодавства про державну службу. Новий Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII виключив посадових осіб місцевого самоврядування з-під дії Закону (п. 11 ч. 3 ст. 3)³, що остаточно підтвердило тенденцію створення окремої правової основи для державної та муніципальної служби. Водночас в експертному середовищі цей Закон здобув схвальні відгуки та в цілому визнавався таким, що відповідає стандартам ЄС4. Тому питання реформування муніципальної служби до рівня стандартів, запроваджених для служби державної, стало важливим аспектом реформи місцевого самоврядування в Україні. Численні законодавчі пропозиції та висновки фахового середовища стали основою для розробки Проекту Закону

¹ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 19.06.2022).

² Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493-III // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> (дата звернення: 19.06.2022).

³ Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12> (дата звернення: 19.06.2022).

⁴ Новий Закон України «Про державну службу» – «дорожня карта» для формування європейської моделі державної служби. *Віче*. 2016. № 3. URL: <https://veche.kiev.ua/journal/5104/> (дата звернення: 19.06.2022).

про службу в органах місцевого самоврядування від 30 травня 2015 р. № 2489, який містив низку прогресивних ідей з удосконалення муніципальної служби, проте був ветований Президентом України.

Зважаючи на брак обсягу дослідження, вважаємо за потрібне зупинитися лише на одному з останніх законопроектів у досліджуваній сфері – Проекті Закону про службу в органах місцевого самоврядування від 5 січня 2022 р. № 65041 (далі – Проект № 6504), який на сьогодні перебуває на розгляді в парламенті та вважається вдосконаленим варіантом законопроекту № 24892. Вважаємо за доцільне зупинитися на розгляді принципів служби в органах місцевого самоврядування, оскільки саме вони створюють підґрунтя для конкретизованих норм, визначають ефективність правового регулювання.

Вчені наголошують, що етизація публічної служби стала пріоритетним напрямом адміністративних реформ у країнах розвиненої демократії у ХХ ст., зокрема завдяки зміні веберівської бюрократичної етики «менеджеризмом», який ґрунтується на довірі та співпраці суб'єктів управління [7, с. 15]. Принагідно зауважимо, що, попри те, що ідеї, втілені у Законі Литовської Республіки про державну службу, вважаються саме проявом Веберіанської або Веберівської моделі, цей Закон значну увагу приділяє питанням етики державних службовців, тому ст. 3 Закону про державну службу визначає принципи діяльності державних службовців та службової етики. Позитивний досвід Литви із цього питання може слугувати основою для реформування вітчизняного законодавства. Так, якщо в редакції Закону про державну службу 1999 р. було визначено лише принципи законності, рівності, політичної нейтральності, прозорості і кар'єри3, то чинна сьогодні редакція передбачає розширений список принципів. З огляду на це та з метою порівняльно-правового дослідження вважаємо за потрібне навести список принципів Закону Литовської Республіки про державну службу, Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та Проекту № 6504 у вигляді таблиці (табл. 1).

¹ Проект Закону про службу в органах місцевого самоврядування : від 05.01.2022 № 6504 / ініціатор Д. А. Шмигаль // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73563 (дата звернення: 19.06.2022).

² Уряд направив на розгляд Парламенту законопроект про службу в органах місцевого самоврядування // Кадри та організація роботи : сайт. 06.01.2022. URL: <https://auc.org.ua/novyna/uryad-napravyv-na-rozglyad-parlamentu-zakonoprojekt-pro-sluzhbu-v-organah-misecvogo> (дата звернення: 19.06.2022).

³ Valstybės Tarnybos: Įstatymas 1999 m. liepos 8 d. Nr. VIII-1316 // Lietuvos Respublikos Seimas : сайт. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.84605/wyQWhQzIGS> (дата звернення: 19.06.2022).

Таблиця 1

Принципи муніципальної служби

<i>Закон Литовської Республіки про державну службу</i>	<i>Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування»</i>	<i>Проект № 6504</i>
1	2	3
Відповідальності	Підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків	Відповідальності
Відкритості	–	Відкритості
Ефективності	–	Ефективності
Творчого підходу,	Професіоналізму, компетентності, ініціативності , чесності, відданості справі	–
гнучкості		
Лояльності до держави	Поєднання місцевих і державних інтересів	Поєднання місцевих і державних інтересів
Самовідданості	Професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі	–
Чесності і неупередженості	Професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності , відданості справі	–
Порядності	–	–
Поваги до особистості і держави	Пріоритету прав і свобод людини та громадянина, гуманізму і соціальної справедливості	–
Політичного нейтралітету	–	Політичної неупередженості
Професіоналізму	Професіоналізму , компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі	Професіоналізму
Справедливості	Гуманізму та соціальної справедливості	–
Публічності і прозорості	Гласності	Прозорості
–	Служіння територіальній громаді, захисту інтересів відповідної територіальної громади	Служіння територіальним громадам

Закінчення табл. 1

1	2	3
–	Верховенства права, демократизму і законності	Верховенства права, законності
–	Рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей і професійної підготовки	Рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування
–	Самостійності кадрової політики в територіальній громаді	Самостійності управління службою в органах місцевого самоврядування
–	–	Стабільності
–	–	Доброчесності
–	–	Патріотизму
–	Дотримання прав місцевого самоврядування	–
–	Правової та соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування	–
–	Фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету	–

Із наведеного вбачається, що низка принципів чинного Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» кореспондує стандартам, що містить литовський Закон про державну службу (відданість справі, чесність, професіоналізм тощо). Водночас Проект № 6504 містить майже тотожні формулювання принципів (відповідальність, ефективність, відкритість), а ст. 4 сформульована аналогічно до ст. 3 Закону про державну службу – кожному принципу кореспондує визначення його змісту. Чинний на сьогодні Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» не закріплює подібних роз'яснень, натомість його особливістю є групування принципів муніципальної служби, а також акцент на дотриманні прав службовців (принцип правової та соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування).

Висновки

Проведене дослідження свідчить, що досвід Литовської Республіки демонструє можливість поєднання національних особливостей

правового регулювання муніципальних інститутів та європейських стандартів у сфері публічної влади. Про це свідчить можливість розробки й успішного багаторічного застосування Закону про державну службу, який комплексно регулює обидва види публічної служби – державну і муніципальну, встановлюючи єдині організаційні стандарти, централізований контроль держави за якістю кадрів, етичні принципи тощо. Водночас цей закон визнавався таким, що створив належні організаційні основи інституту публічної служби, а тому був визнаний експертами ЄС прийнятним на етапі вступу Литви до союзу.

В Україні розробка та розвиток законодавства про муніципальну службу характеризується певним відставанням від законодавства про службу державну, що пов'язано із прагненням створити більш конкретизований та адаптований під потреби муніципальної практики нормативно-правовий акт. Вважаємо, що це відставання має бути ліквідоване як тільки Україна зможе повернутися до реформування місцевого самоврядування. Адже подальший розвиток цього важливого інституту залежить від можливостей членів територіальних громад брати активну участь у вирішенні питань місцевого значення, зокрема за посередництвом інституту служби в органах місцевого самоврядування.

Список бібліографічних посилань: **1.** Малиновський В. Я. Публічна служба в Україні : підручник. Київ : Кондор, 2018. 213 с. **2.** Public Service Evolution in the 15 Post-Soviet Countries: diversity Transformation / ed. by A. Baïmenov, P. Liverakos. Berlin : Springer Nature, 2021. 579 p. **3.** Public Administration in Post-Communist Countries. Former Soviet Union, Central and Eastern Europe, and Mongolia / ed. by S. Liebert, S. E. Condrey, D. Goncharov. Boca-Raton : CRC Press, 2013. 362 p. **4.** Verheijen A. Removing obstacles to effective decentralization: Reflecting on the role of the central state authorities // Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe / ed. by G. Peteri. Budapest : Open Society Institute, 2002. Pp. 43–54. **5.** Соляник К. Є. Служба в органах місцевого самоврядування: проблеми правового регулювання. *Проблеми законності*. 2006. Вип. 83. С. 80–86. **6.** Поп'юк Л. Регіонально-кадрові аспекти служби в органах місцевого самоврядування в Україні. *Ефективність державного управління*. 2012. Вип. 30. С. 361–366. **7.** Рудакевич М. І. Формування етики державних службовців в умовах демократизації і професіоналізації державного управління : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.03. Київ, 2007. 39 с.

Надійшла до редколегії 21.06.2022



Murtishcheva A. O. Evolution of legal regulation of municipal service in the Republic of Lithuania and Ukraine

The article is devoted to the study of the formation and development of legislation on municipal service in the Republic of Lithuania. Individual factors that influenced the evolution of legal regulation of public service have been determined, in particular, the impact of adapting legislation to the requirements of the European Union at the stage of Lithuania's membership has been analyzed. The stages of the development of the legislation on the service have been singled out, the main novelties of the legal regulation of the institute under study at each of the stages have been analyzed. A conclusion has been made about a sufficiently centralized model of legal regulation, which provides for unified regulation of state and municipal service. Despite the fact that this model is determined by national characteristics, it is emphasized that the Republic of Lithuania successfully applies it in practice, and therefore the legislation in the field of municipal service is considered to be in line with European standards.

The peculiarities of the formation of legislation on service in local self-government bodies in Ukraine have been also characterized. The trend of separating the mass of legal norms regulating the municipal service into a separate law has been determined, despite the similarity of the legal regulation of the state and municipal service, the identity of the methodological approach to the regulation of the relevant social relations, which has been repeatedly noted in the scientific literature. The consequences of the lag behind the reform of the legislation on service in local self-government bodies from the legislation on civil service have been given. Modern trends in the development of legal regulation of municipal service have been determined.

A comparative legal analysis of the principles of municipal service in Lithuania, the current Law of Ukraine "On Service in Local Self-Government Bodies", as well as the draft of the new law on service under consideration by the Parliament, has been conducted. It is concluded that a number of principles have already been taken into account in the current version, although in general the interpretation of the principles given in the researched project is more modern.

Key words: municipal service, service in local self-government bodies, state service, public service, Lithuania, Ukraine, local self-government reform.

