

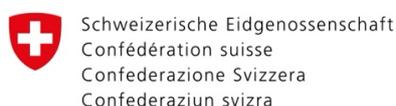
# Служба в органах місцевого самоврядування

---

*У цьому матеріалі ми аналізуємо актуальний стан одного із напрямів реформи державного управління — служби в органах місцевого самоврядування.*

---

За підтримки:



Swiss Confederation  
Швейцарська Конфедерація

Виконавець:



*Ця публікація була підготовлена у межах проєкту «Ініціатива покращення врядування в Україні: розширення можливостей формування політики для суспільного прогресу» за підтримки Швейцарії. Відповідальність за зміст цієї публікації несе виключно ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив». Думка авторів не обов'язково відображає погляди донора.*

Покращення служби в органах місцевого самоврядування є однією з пріоритетних змін у контексті реформи державного управління. Це є одним із напрямів [Стратегії реформування державного управління України 2022–2025 роки](#), мета якого — «розбудова професійної, добросовісної, політично нейтральної державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, діяльність якої спрямована на захист інтересів громадян».

Серед основних напрямів розвитку служби в органах місцевого самоврядування можна виділити:

- розбудова професійної та політично неупередженої служби в органах місцевого самоврядування (ОМС);

- забезпечення рівного доступу до служби в ОМС;
- гармонізація законодавства про службу в ОМС із Законом України «Про державну службу». Окрім цього, про управління кадровими ресурсами на рівні громад та покращення статусу службовців в органах місцевого самоврядування йдеться у [Європейській хартії місцевого самоврядування](#) (ст. 6) та [висновках Європейської комісії](#).

Стратегія реформування державного управління не передбачає конкретних індикаторів прогресу реформування служби ОМС, натомість визначені індикатори реформування публічної служби загалом (тобто і державної служби, і служби в ОМС). Відсутність індикаторів саме щодо служби в ОМС обмежує вимірювання прогресу її реформування, проте у Стратегії визначене завдання, яке стосується служби в ОМС, а саме — прийняття нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», що має підвищити престижність служби в ОМС, покращити статус службовців, надати можливість кар'єрного зростання, збільшити посадові оклади, підвищити якість професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування.

## Стан справ та прогрес реалізації реформи

### › [Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування»](#)

Великим кроком для реформування служби в органах місцевого самоврядування стало прийняття [Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»](#) у 2023 році. Цей Закон набере чинності після завершення воєнного стану і передбачає такі **зміни**:

- 1) закріплення принципу політичної неупередженості службовців із одночасним посиленням соціальних гарантій та прав під час здійснення дисциплінарного провадження для службовців;
- 2) встановлення порядку професійного розвитку службовців (утворюється структурний підрозділ, що відповідає за підвищення рівня професійної компетентності працівників, формується індивідуальна програма професійного розвитку службовця) та можливостей кар'єрного просування (присвоєння відповідного рангу для службовців із подальшим просуванням по службі);
- 3) розмежування статусу службовців місцевого самоврядування та виборних посадових осіб місцевого самоврядування;
- 4) встановлення рамки посадових окладів;

- 5) упорядкування процедур відкритих конкурсів на посади (оголошення про конкурс та результати публікуються);
- 6) значне збільшення рівня соціального, правового захисту службовців (вони можуть оскаржувати порушення своїх прав керівникам служби).

Як і передбачено реформою державного управління, Закон містить **однаковий із Законом України «Про державну службу» виклад певних положень**, що свідчить про єдині підходи та поєднання процедур. Синхронізація двох законів — «Про службу в органах місцевого самоврядування» та «Про державну службу» — простежується у таких аспектах:

- принципи служби;
- перелік видів діяльності;
- відповідність між термінами «службовець місцевого самоврядування» та «державний службовець»;
- функції служби управління персоналом та керівника служби;
- службова кар'єра та ранги службовців.

Новий Закон **повноцінно регулює службу в органах місцевого самоврядування та відповідає положенням Європейської хартії місцевого самоврядування**. Повноцінність та комплексність регулювання служби підтверджується тим, що значна кількість питань врегульовані у цьому Законі, а не у Законі «Про державну службу» чи підзаконних актах Кабінету Міністрів України (КМУ) (як це було раніше). У деяких випадках (здебільшого, широко профільні питання, які вимагають залучення різних структур та які не можна врегулювати по-іншому) у Законі передбачене посилання на підзаконні акти КМУ.

Громади **отримують право самостійно регулювати деякі питання щодо служби в органах місцевого самоврядування**, а саме питання, які стосуються:

- проведення атестації;
- формування і організації роботи з кадровим резервом;
- управління персоналом ОМС;
- складання індивідуальної програми професійного розвитку службовця;
- затвердження схеми посадових окладів службовців, визначення розмірів надбавок тощо.

Цей Закон надає право громадам враховувати їхні місцеві особливості, проте із застосуванням єдиних підходів через положення і порядки Національного агентства України з питань державної служби (НАДС).

› Оплата праці в органах місцевого самоврядування

Одним із завдань Стратегії реформування державного управління є проведення комплексної зміни системи оплати праці як державних службовців, так і службовців ОМС. Згідно із новим Законом «Про службу в органах місцевого самоврядування» нарахування заробітної плати здійснюватиметься відповідно до встановлених у Законі рамок мінімальних розмірів посадових окладів, категорій посад, офіційно встановленої мінімальної оплати праці та місцевих потреб. Протягом довгого часу існувала проблема невідповідності посадових окладів працівників умовам ринку, а премія вважалася компенсацією низької заробітної плати. Станом на січень 2024 року обов'язкові виплати головного спеціаліста органу місцевого самоврядування в середньому становлять 6 785 грн (5 500 — оклад, 400 — ранг, 885 — вислуга). А відповідно до Закону «Про Державний бюджет України на 2024 рік» з 1 січня 2024 року мінімальна заробітна плата становить 7 100 грн, з 1 квітня — 8 000 грн. **Тобто в середньому заробітна плата з врахуванням обов'язкових виплат становить менше, ніж мінімальна ринкова заробітна плата.**

Враховуючи складність і відповідальність роботи працівників ОМС, важливим питанням є врегулювання оплати праці вже зараз, оскільки востаннє зміни до розмірів посадових окладів вносилися у 2021 році, а новий Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» набере чинності після завершення воєнного стану. Таким чином, були сформовані такі рішення:

- 1) Уряд прийняв Постанову № 484 у квітні 2024 року, якою підвищено розміри посадових окладів посадовим особам місцевого самоврядування (мінімальний розмір посадового окладу спеціаліста встановлено на рівні 7100 грн, інші посадові оклади підвищено на 35%). Звичайно, встановлені нові оклади посадових осіб ОМС є більшими за їхні попередні розміри і це є позитивною зміною. Проте є застереження щодо цієї Постанови, оскільки розмір посадового окладу **не відповідає мінімальній заробітній платі з 1 квітня 2024 року (становить 8000 грн)**. Це призведе до того, що, як і у попередні роки, тільки застосування преміювання та надбавки за вислугу років дозволить посадовцю ОМС розраховувати на гідну оплату праці.

- 2) Депутати ВРУ у березні 2024 року зареєстрували законопроект [№ 11054 «Про внесення змін до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» щодо забезпечення гідних умов оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування»](#). Цим законопроектом встановлюється мінімальний розмір посадового окладу службовця місцевого самоврядування на рівні не нижче від мінімальної заробітної плати. Окрім цього, встановлюється обов'язкове оприлюднення рішення органів місцевого самоврядування, якими встановлюють премії, доплати за додаткові навантаження та інші грошові виплати службовцям органів місцевого самоврядування. У цій частині Всеукраїнська асоціація громад [підтримує положення законопроекту № 11054](#).
- 3) Законопроект [№ 10284](#) від 24 листопада 2023 року, яким збільшується оплата праці за додаткове навантаження службовців, залучених до участі в міжнародних програмах (бюджетна підтримка Європейського Союзу, урядів та/або муніципалітетів іноземних держав тощо).
  - › [Навчання та підвищення кваліфікації](#)

Ще одним важливим завданням реформи державного управління є навчання та покращення компетенцій посадових осіб ОМС. В Україні схвалена [Стратегія розвитку системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад до 2027 року](#), яка покликана стандартизувати процедури навчання для працівників адміністрацій, органів місцевого самоврядування.

За даними [дослідження НАДС](#), підвищення рівня професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування, а також депутатів місцевих рад визнано найбільш важливим чинником для підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. Головною мотивацією для підвищення власного професійного рівня серед опитаних є бажання надавати якісні послуги у громаді або ефективно здійснювати депутатські повноваження (від 74,4% до 90,7% опитаних). Наступними за значенням мотивами є бажання дізнатися нове (від 75,2% до 82,5%) і розібратися в невідомому (від 75,6% до 83,3%). Зацікавленість у кар'єрному зростанні та підтримка керівництва виявилися менш важливими чинниками.

Підготовку та підвищення кваліфікації здійснюють заклади вищої освіти, заклади післядипломної освіти (у тому числі Вища школа публічного управління), наукові установи, а також 18 регіональних центрів підвищення кваліфікації, діяльність яких координує НАДС. Станом на серпень 2024 року [2522 посадові особи ОМС](#) пройшли навчання у різних закладах освіти.

Проте **повномасштабне вторгнення значно ускладнило доступ до навчань для службовців**. Зокрема, відсутність інтернет-зв'язку, електроенергії знизили рівень доступності, а дистанційне навчання — результативність цих навчань для працівників.

Ще однією проблемою є **недостатнє фінансування** у зв'язку з обмеженістю ресурсів та спрямованістю видатків на оборону України. Щорічні обсяги видатків з державного бюджету на професійне навчання визначаються з урахуванням реальних можливостей бюджету і не покривають необхідні витрати на професійне навчання відповідно до потреб, а [в умовах воєнного стану навіть обмежене фінансування скорочується](#).

**Проблема браку кадрів в органах місцевого самоврядування** також вплинула на ефективність навчання. Надмірна завантаженість працівників органів місцевого самоврядування із одночасним зростанням браку кадрів зумовлює формальне ставлення керівників до навчання працівників, а через брак часового ресурсу — неможливістю долучатися до навчань на постійній основі.

## Рекомендації

Ефективність реформи державного управління залежить у тому числі від результативності впроваджених змін у службі в органах місцевого самоврядування. Хоч у Стратегії не передбачені конкретні індикатори вимірювання прогресу змін в службі в ОМС, проте окреслені завдання, які стосуються прийняття Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та підвищення якості професійного навчання посадових осіб ОМС. Новий Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» прийнятий, проте воєнний стан не дає змоги повноцінно реалізувати його норми. Тому сьогодні потрібно враховувати складність процесу підготовки висококваліфікованих кадрів, формування кадрового резерву, розробку порядків та типових положень. Таким чином, залишається актуальним:

- 1) вивчення та аналіз потреб посадових осіб щодо напрямів навчання та покращення навичок служби в ОМС;
- 2) належне планування, забезпечення навчання для посадових осіб із адаптацією до умов воєнного часу;
- 3) прийняття законопроекту щодо оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування, що дасть змогу підвищити посадові оклади осіб і в умовах воєнного стану;
- 4) підготовка органів місцевого самоврядування до змін у кадровій політиці, необхідності змін організаційної структури ОМС;

- 5) розробка і прийняття актів органів місцевого самоврядування щодо регулювання трудових відносин, вступу і проходження служби в органах місцевого самоврядування;
- 6) розробка і прийняття НАДС порядків, методичних рекомендацій, типових положень, на основі яких органи місцевого самоврядування зможуть розробляти власні нормативно-правові акти.