

УДК 342.25

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.87.3.10>

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА ПРИКЛАДІ НІМЕЧЧИНИ ТА ВЕЛИКОБРИТАНІЇ

Мельник П.В.,
*доктор філософії за спеціальністю 081 право,
докторант кафедри конституційного та адміністративного права
«Державного університету
«Київський авіаційний інститут»
ORCID: 0000-0001-8000-7357
e-mail: melnikpeter@gmail.com*

Мельник П.В. Правове регулювання служби в органах місцевого самоврядування на прикладі Німеччини та Великобританії.

У статті подано результати дослідження досвід окремих країн Європи (Німеччина та Великобританія) в частині правового регулювання служби в органах місцевого самоврядування, а також обґрунтовуються пропозиції щодо вдосконалення українського законодавства у цій сфері з урахуванням європейського досвіду таких країн. Розбудова новітнього законодавчого регулювання служби в органах місцевого самоврядування тісно пов'язана із урахуванням досвіду зарубіжних держав, насамперед, держав-членів ЄС. За результатами аналізу наднаціонального європейського законодавства, а саме Європейської хартії місцевого самоврядування, Гельсінської декларації регіонального самоврядування, визначено, що цими документами закріплено загальні прагнення держав-членів Ради Європи забезпечити гідні умови праці муніципальним службовцям – не гірші, ніж ті, що передбачені для державних службовців. Автор зазначає високий рівень соціального захисту муніципальних службовців, тенденцію до забезпечення гендерної рівності чоловіків і жінок шляхом закріплення в законодавстві квоти для жінок, високий рівень престижності муніципальної служби та розвинутість інституту політичної відповідальності виборних муніципальних посад в Німеччині та Великобританії. Підтримується автором ідея впровадження в Україні реєстру інтересів посадових осіб органів місцевого самоврядування з метою уникнення наявності конфлікту інтересів під час перебування їх на муніципальній службі за британською моделлю. Запропоновано запозичити досвід Німеччини щодо поділу службовців на штатних і почесних чиновників із чітким розмежуванням їхнім функціональних повноважень та режиму й оплати праці. Акцентується увага на необхідності встановити конкретні та чіткі вимоги щодо проведення періодичної оцінки (атестації) працівників не менше двох разів на рік. У межах статті аналізується подальший вектор дій щодо імплементації окремих положень Угоди про асоціацію, а також констатовано низький ступінь гармонізації українського законодавства до стандартів ЄС.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, служба в органах місцевого самоврядування, європейський досвід, правове регулювання, муніципальний службовець.

Melnyk P.V. Legal regulation of service in local self-government bodies on the example of Germany and Great Britain.

The article presents the results of a study of the experience of individual European countries (Germany and Great Britain) in terms of legal regulation of service in local government bodies, and also substantiates proposals for improving Ukrainian legislation in this area, taking into account the European experience of such countries. The development of the latest legislative regulation of service in local government bodies is closely related to taking into account the experience of foreign states, primarily the EU member states. According to the results of the analysis of supranational European legislation, namely the European Charter of Local Self-Government, the Helsinki Declaration of Regional Self-Government, it was determined that these documents enshrine the general aspirations

of the member states of the Council of Europe to provide decent working conditions for municipal employees – no worse than those provided for civil servants. The author notes the high level of social protection of municipal employees, the tendency to ensure gender equality between men and women by enshrining quotas for women in the legislation, the high level of prestige of municipal service and the development of the institution of political responsibility of elected municipal positions in Germany and Great Britain. The author supports the idea of introducing a register of interests of officials of local government bodies in Ukraine in order to avoid a conflict of interest during their stay in municipal service according to the British model. It is proposed to borrow the experience of Germany in dividing employees into full-time and honorary officials with a clear distinction between their functional powers and the regime and remuneration of labor. The emphasis is on the need to establish specific and clear requirements for conducting periodic assessment (certification) of employees at least twice a year. The article analyzes the further vector of actions for the implementation of individual provisions of the Association Agreement, and also states the low degree of harmonization of Ukrainian legislation with EU standards.

Key words: local governments, service in local governments, European experience, legal regulation, municipal employee.

Постановка проблеми. Утвердження в Україні демократичної, соціальної та правової держави зумовлює об'єктивні та закономірні процеси пов'язані із системними соціально-економічними реформами та, зокрема, реформою децентралізації влади. Актуальність проблематики є безсумнівною, особливо в аспекті проведення впродовж останніх років в Україні широкомасштабного реформування системи органів місцевого управління. Всебічне розкриття правових засад служби в органах місцевого самоврядування в Україні як форми організації та функціонування публічної влади на місцевому рівні не уявляється можливим без детального вивчення досвіду країн Європейського союзу.

Крім того, в результаті підписання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони (Угоду ратифіковано згідно із заявою Законом № 1678-VII від 16.09.2014 р.) [1], Україна також взяла на себе зобов'язання узгодити чинне законодавство про службу в органах місцевого самоврядування з європейськими стандартами щодо служби муніципальних службовців.

Так, перш за все необхідно привести у відповідність чинне законодавство до вимог Угоди про асоціацію. Основним позитивом від такої адаптації законодавства має бути приведення чинних стандартів служби посадових осіб органів місцевого самоврядування до європейських вимог та отримання Україною можливості стати повноправним членом ЄС в найближчому майбутньому [2]. Особлива актуальність досліджуваної тематики також зумовлена очікуваним набранням чинності, у найближчому часі, нового закону про службу в органах місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У юридичній літературі зазначена проблематика у тій чи іншій мірі досліджувалась у працях таких вчених-юристів як: В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, О.М. Бабиць, О.М. Бандурка, А.В. Баско, Ю.П. Битяк, І.І. Бодрова, В.І. Борденюк, В.В. Галунько, К.О. Голюкова, І.П. Голосніченко, О.Ю. Дрозд, Н.О. Максименцева, О.А. Марушій, В.І. Мельник, Р.С. Мельник, М.О. Пухтинський, Ю.С. Шемшученко, П.Д. Пилипенко, С.М. Прилипко, В.І. Прокопенко, В.Л. Костюк, В.Я. Мацюк, К.Ю. Мельник та інші вчені. Тим не менше, комплексне дослідження цього питання в контексті досвіду країн Європейського Союзу відсутнє. Адже зрозуміло, що радикальна модернізація існуючої моделі місцевого самоврядування повинна спиратися на європейський досвід муніципального будівництва.

Мета статті полягає в тому, щоб провести аналіз досвіду окремих країн Європи виявити стан і визначити закономірності, тенденції правового регулювання служби в органах місцевого самоврядування в ЄС, а також розробити обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення українського законодавства у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Базові засади правової регламентації служби в межах муніципальної служби в країнах ЄС закріплені в Європейській Хартії місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. [3]. Окремі аспекти правового регулювання служби посадових осіб місцевого самоврядування закріплені в Гельсінській декларації регіонального самоврядування, прийнятій на Конференції міністрів держав – членів Ради Європи, відповідальних за місцеве та регіональне

врядування 28 червня 2002 року [4]. Першою європейською країною, де зародився інститут служби в органах місцевого самоврядування, є Німеччина. Правовою основою формування місцевого самоврядування в Німеччині є Пруський Статут міст, введений фон Штейном в 1808 р. Він закріплював розвиток системи місцевого самоврядування: поряд із представницьким міським органом утворювався колегіальний виконавчий орган – магістрат [5, с. 86]. Правовий статус муніципальних службовців визначається в Німеччині федеральними і земельними законами, що встановлюють посадовий оклад. Питання зайнятості робітників і службовців регулюються федеральними тарифними угодами. Комуни, як члени місцевих спілок роботодавців, зобов'язані дотримуватися цих угод [6, с. 63]. Основний Закон Федеральної Республіки Німеччини містить принципове положення (ст. 33, абз. 4) про організацію служби, відповідно до якого здійснення владних повноважень має здійснюватися на постійній основі. З цього випливає, що здійснення публічно-владних повноважень має доручатися офіційним посадовим особам, які перебувають на службі в публічно-правовій корпорації. На федеральному рівні в Німеччині прийняті закони: «Федеральний закон про оклади», «Федеральні основи законодавства про муніципальних чиновників» та інші. На рівні земель існують нормативні положення про просування по муніципальній службі. У муніципальних утвореннях основним органом, що встановлює правила для муніципальних чиновників, є представницький орган німецької громади [6, с. 64].

На муніципальній службі в органах місцевого самоврядування Німеччини перебувають виборні чиновники і чиновники, що надійшли на службу за контрактом. Причому виборні чиновники можуть бути штатними професійними чиновниками, які працюють певний термін, або поза штатними, що залежить від типу організації громади. Так, наприклад, виборний бургомістр може бути як штатним працівником, так і позаштатним співробітником. Позаштатних чиновників так само називають почесними. Почесні чиновники поряд із виконанням своїх публічно-правових обов'язків відповідно до позаштатної посади можуть займатися в повному обсязі іншою діяльністю. Виборні чиновники, включені в штат на час виконання своїх повноважень, як і чиновники, прийняті на службу за контрактом, не можуть займатися іншою діяльністю. У цьому випадку почесні чиновники можуть отримувати грошову компенсацію у вигляді «почесного окладу». Між штатними і почесними чиновниками існують так само відмінності в пенсійному забезпеченні. Чиновник, тимчасово включений у штат, отримує державну пенсію, як і чиновник, прийнятий на довічну службу [6, с. 65].

У Німеччині особи, які обіймають виборні посади, здійснюють громадські обов'язки, що розуміється не як безоплатна діяльність, а як діяльність, здійснювана поряд з основною роботою, службою на постійній основі, спрямованою на задоволення суто особистих, індивідуальних потреб і інтересів конкретних осіб. Громадянин може відмовитися від виборної посади в зумовлених випадках: у зв'язку з досягненням віку, деяких професійних, сімейних обставин, стану здоров'я. Крім грошової винагороди, відповідно до статуту громадяни, що обіймають почесну посаду, отримують компенсацію за виконання своїх обов'язків, участь у засіданнях, нарадах та інших заходах. Їм компенсується: понесена і документально підтверджена втрата в заробітку, втрата часу відповідно до встановленої ставки тощо. Така норма міститься і в параграфі 19 «Винагорода за виконання роботи на громадських засадах» «Положення про громади землі Баден-Вюртемберг» [7, с. 67]. Органи місцевого самоврядування мають право приймати на службу чиновників, службовців і робітників для виконання відповідних повноважень, підвищувати їх на посаді і звільняти. Прийом співробітників здійснюється в рамках штатного розкладу (додаток до бюджетного плану) і тому перебуває в компетенції органу представницької влади комуни. Органи місцевого самоврядування, як правило, самостійно навчають чиновників і службовців. Навчання відбувається в спеціальних навчальних закладах і під час практичної роботи. Кадрова політика набуває на сучасному етапі пріоритетне значення для місцевого самоврядування: у великих містах у комунальній адміністрації працюють представники більш ніж ста професій [7, с. 68]. Таким чином, нині в Німеччині правове регулювання служби муніципальних службовців здійснюється на двох рівнях: федеральному та в межах окремих земель. Досить цікавим із точки зору запозичення видається досвід Німеччини щодо поділу службовців на штатних і почесних чиновників із чітким розмежуванням їхнім функціональних повноважень та режиму й оплати праці. Цікавим є досвід Великобританії у сфері регулювання праці муніципальних службовців. Базовим у цій сфері є Закон про децентралізацію від 15 листопада 2011 р., який встановлює функції і процедури функціонування місцевих та деяких інших органів влади [8, с. 329].

Насамперед, необхідно зазначити, що в цій країні була скасована посада мера як незалежної посадової особи. Представницькі функції здійснює голова муніципальної ради, він же організовує роботу представницького органу, його постійних комісій, інших форм діяльності муніципальних радників, підтримує зв'язок із громадськістю, контролює за допомогою постійних комісій діяльність виконавчого органу, підтримує зв'язок із головою муніципального управління та його командою. Всі вони, в тому числі і голова виконавчої влади, є найманими працівниками муніципальної ради, утворюють штат муніципальної служби [8, с. 332]. Правове регулювання статусу муніципальних службовців здійснюється спільно муніципалітетами та органами вищої ланки управління. Формування кадрів апарату місцевого управління, регулювання правового становища муніципальних чиновників охоплюється поняттям «муніципальна служба». Чиновники, що працюють в апараті місцевого органу, не є державними службовцями, а службовцями ради, яка їх призначила. У радах створюються спеціальні комітети з питань кадрів, які розробляють схеми класифікації службовців, схеми посадових окладів, правила відбору кандидатур, розглядають трудові конфлікти тощо [8, с. 337]. Як правило, орган місцевого управління має право призначати таких чиновників, яких він вважає за необхідне. Однак законодавством може встановлюватися перелік чиновників, які в обов'язковому порядку мають бути призначені: наприклад, чиновник із питань освіти, інспектор-фахівець в галузі мір і вагів та ін. Муніципальні службовці працюють на контрактній основі. Умови праці та оплата праці встановлюються Національною об'єднаною радою та іншими подібними до неї органами, до складу яких входять представники органів місцевого управління і чиновники. Муніципалітети мають право, але не зобов'язані приймати до виконання рекомендації цих органів [8]. Серед категорій муніципальних службовців варто виокремити головного адміністратора. Важливість цієї фігури в апараті місцевої ради пояснюється тим, що практично всі питання місцевого життя попередньо або остаточно вирішуються в комітетах, в діяльності яких беруть активну участь чиновники, що займаються розробкою спільної політики. Множинність комітетів ради і різних відділів поряд із відсутністю одноосібного або колегіального органу виконавчого апарату надають особливу важливість координації роботи всіх структурних підрозділів місцевого органу. Цю функцію (поряд з іншими) і здійснює головний адміністратор, фактично виступаючи як керівник апарату чиновників [8, с. 341]. Окремо варто підкреслити положення ст.ст. 28, 29 Закону про децентралізацію, якими встановлено: «<...> відповідний орган влади має забезпечити, аби будь-який кодекс, ухвалений ним згідно зі статтею 27(2) (кодекс поведінки), загалом відповідав таким принципам – (а) безкорисливість; (б) цілісність; (с) об'єктивність; (д) відповідальність; (е) відкритість; (ф) чесність; (г) уміння вести за собою (керівництво). <...> Інспектор відповідного органу влади має створити та вести реєстр інтересів членів та кооптованих членів відповідного органу влади. Згідно з положеннями цієї Глави, відповідний орган влади визначає, що саме має вноситися до зазначеного реєстру» [8, с. 358].

На нашу думку, британський досвід щодо створення та ведення реєстру інтересів членів та кооптованих членів органу місцевого самоврядування має бути впроваджений і в українському законодавстві, адже, по суті, нині питання конфлікту інтересів у нас дістало лише фрагментарне закріплення як в антикорупційному законодавстві, так і законодавстві про публічну службу.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене потрібно зазначити, що правове регулювання служби в органах місцевого самоврядування країн ЄС здійснюється на двох рівнях: наднаціональному (зокрема, в межах діяльності Ради Європи) та національному (в межах конкретних країн). Базові засади правової регламентації встановлені в таких нормативно-правових актах, як Європейська хартія місцевого самоврядування, Гельсінська декларація регіонального самоврядування, та окремих рекомендаціях Ради Європи. Положення цих правових документів стосуються здебільшого необхідності забезпечення муніципальним службовцям правового статусу, подібного до правового статусу державних службовців, а також встановлення муніципальним службовцям належних можливостей для навчання, оплати праці та кар'єрного росту. На національному рівні законодавство країн ЄС у частині регулювання праці посадових осіб органів місцевого самоврядування характеризується такими рисами: відсутність терміна «посадова особа органу місцевого самоврядування» та використання терміна «муніципальний службовець» та «публічний службовець», а в окремих країнах – оперування поняттям «місцева державна служба»; поділ посад на постійні (чиновницькі) та непостійні (виборні); високий рівень соціального захисту муніципальних службовців (пенсійного забезпечення, трудових прав, гарантій діяльності тощо); високий рівень престижності муніципальної служби (зокрема, німецьке законодавство оперує поняттям «почесні

обов'язки» та «почесна служба»); нормативно закріплений кодекс поведінки публічних службовців, їхніх прав та обов'язків; наявність суворих вимог щодо несумісності та детально врегульованого інституту конфлікту інтересів в муніципальній службі. Основні напрями впровадження в Україні досвіду правового регулювання служби в органах місцевого самоврядування в країнах ЄС, на нашу думку, мають полягати в наведеному нижче: створення та ведення реєстру інтересів посадових осіб органів місцевого самоврядування з метою уникнення наявності конфлікту інтересів під час перебування на муніципальній службі (досвід Великобританії); оновлення кодексу поведінки публічних службовців, їхніх прав та обов'язків (у частині «цифрової» етики – за моделлю Німеччини); узгодження чинного законодавства з вимогами Угоди про асоціацію. Основним позитивом від такої адаптації законодавства буде: узгодження чинних стандартів праці посадових осіб органів місцевого самоврядування з європейськими вимогами та отримання Україною змоги стати повноправним членом ЄС у найближчому майбутньому.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Угоду ратифіковано із заявою Законом № 1678-VII від 16.09.2014. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/984_011/paran147#n147.
2. Мельник П.В. Законодавче забезпечення праці посадових осіб органів місцевого самоврядування: стан, міжнародний досвід, тенденції розвитку. *Часопис Національного університету «Острозька академія»*. Серія «Право». – 2018. – № 2(18): [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2018/n2/18mpvdr.pdf>.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування (м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року). URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
4. Гельсінська декларація регіонального самоврядування, прийнята на Конференції міністрів держав – членів Ради Європи, відповідальних за місцеве та регіональне врядування 28 червня 2002 року. URL: <https://rm.coe.int/16805e1fde>.
5. Красівський О.Я. Еволюція системи місцевого самоврядування у Німеччині (на прикладі землі Бранденбург): історико-управлінський аспект / О.Я. Красівський, М.М. Янишевський. *Аспекти публічного управління*. 2016. № 6/7 (32/33). С. 86.
6. Вольман Хельмут. Порівняльний аналіз систем місцевого самоврядування в Німеччині та європейських країнах. *Муніципальна влада*. 2015. № 1-2. С. 63–65.
7. Люхтерхандт Г. Місцеве самоврядування в нових землях Німеччини. Берлін, 2012 г. С. 67-68.
8. Досвід децентралізації у країнах Європи: збірник док. пер. з іноз. мов / Заг. ред. В.Б. Гройсмана. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. С. 329–358.