

SECRETARIAT GENERAL

Directorate General II – Democracy

Democratic Governance Directorate



м. Страсбург, 12 травня 2016 року

CELGR /LEX (2016)2

**ВИБОРНІ ТА НАЙМАНІ ПРАЦІВНИКИ
В МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ: ОГЛЯД ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ**

Цей документ підготовлено Департаментом демократичних інститутів та врядування Генерального директорату - II з питань демократії у співпраці з експертом Ради Європи проф. Жераром Марку, Університет Париж 1 Пантеон-Сорбонна, директор GRALE (Дослідницької групи з питань місцевої адміністрації/управління в Європі), Франція.

Вступ

Цей Звіт Ради Європи було підготовлено на запит Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування (від 10 лютого 2016 року) в рамках Програми Ради Європи «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні».

Уряд України ініціював зміни до чинного законодавства щодо служби в органах місцевого самоврядування (проект Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», реєстр. № 2489, який було прийнято у першому читанні Верховною Радою України 23 квітня 2015 року). Робочою групою, утвореною при Комітеті Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування, проводиться робота з опрацювання та підготовки до другого читання законопроекту у 2016 році. Цей Звіт містить інформацію щодо європейської практики та законодавчих рамок стосовно виборних і найманих працівників місцевого самоврядування для подальшого розгляду згаданою Робочою групою.

Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування (ст. 3) існування місцевого самоврядування означає, що «суттєва частка публічних справ» регулюється й управляється місцевими громадами під власну відповідальність. Органи місцевого самоврядування здійснюють це право за допомогою виборних рад або зборів та прямої участі громадян. Цей принцип також визначається в Конституції України (ст. 140).

Хартія стверджує, що для того, щоб органи місцевого самоврядування мали можливість виконувати свої завдання, вони повинні мати у своєму розпорядженні відповідні адміністративні структури і ресурси та забезпечувати належні умови діяльності працівників. При цьому Хартія розрізняє виборних та найманих працівників.

Відповідно до пункту 2 статті 6 Хартії:

- «1. Умови діяльності місцевих **виборних представників** повинні забезпечувати вільне виконання ними своїх функцій.*
- 2. Вони повинні передбачати відповідне фінансове відшкодування витрат, що виникають при відповідній діяльності, а також, у разі необхідності, відшкодування втрачених доходів або винагороди за виконану роботу і відповідний соціальний захист.*
- 3. Будь-які функції та діяльність, несумісні з мандатом місцевого виборного представника, визначаються законом або основоположними правовими принципами».*

Формулювання «місцеві виборні представники» не дає зрозуміти, чи включено до нього представників, які здійснюють виконавчі функції, зокрема тих, хто працює на умовах повної зайнятості. Але ця неоднозначність вирішується у пояснювальному коментарі до Хартії, де

стосовно статті 7 роз'яснюється, що *«матеріальна винагорода включає в себе належну грошову компенсацію/відшкодування витрат ... зокрема, у випадку депутатів, обраних для здійснення виконавчих повноважень на умовах повної зайнятості ...»*.

Таким чином, можна зробити висновок, що Хартія розглядає тих, хто здійснює виконавчі функції, насамперед мерів, як обраних представників, а не як найманих працівників органів місцевого самоврядування, хоча їхня компенсація/відшкодування виплачується з бюджету місцевого органу влади.

У більшості європейських країн вважається, що діяльність виборних представників повинна регулюватися окремим законодавством, а не правилами державної служби, які застосовуються до роботи найманих працівників. Але деякі країни все ще дотримуються протилежної думки.

Також немає узгодженої позиції щодо того, спеціальне законодавство чи загальні правила публічної служби мають застосовуватися до працівників місцевого самоврядування та у якому обсязі, наприклад для всіх працівників чи тільки до якоїсь їх частини, а також чи мають вони прийматися на роботу й працювати межах кар'єрної або контрактної систем.

Більшість європейських країн застосовують кар'єрну систему до частини працівників місцевого самоврядування, але сфера застосування такого роду законодавства дуже різниться в різних країнах (найбільш часто таке законодавство застосовується для працівників найвищого рівня або до меншої частини працівників).

Цей Звіт присвячено, по-перше, питанням застосування законодавства для виборних і найманих працівників, та, по-друге, питанням визначення правових рамок служби у місцевому самоврядуванні.

I. Виборні та наймані працівники місцевого самоврядування

В цій частині наведено приклади країн, які застосовують різні правила/законодавство для виборних та найманих працівників, а також країн, які розглядають працівників, які мають місцевий виборний мандат, як публічних службовців. Наведені приклади дозволяють побачити, що існують вагомі аргументи на користь застосування різних правил.

A) Різні правила/законодавство для виборних та найманих працівників

В усіх країнах збільшення функцій місцевого самоврядування призвело до професіоналізації виконавчих мандатів, особливо в містах та органах суб-національного рівня (рівень влади між державним та місцевим). Як наслідок, спостерігається диференціація між депутатами або виборними представниками в цілому, й тими, хто здійснює виконавчі функції на умовах повної зайнятості (наприклад, мери або керівники органів місцевого самоврядування). Певним виключенням у деяких випадках є невеликі (малі) за розміром громади.

При цьому, необхідність забезпечення умов діяльності виборних представників, які здійснюють виконавчі функції на умовах повної зайнятості, має призвести не до їхньої «асиміляції» з публічними службовцями, а скоріше до ухвалення спеціальних правил, що захищатимуть їх, наприклад, через належне ставлення, компенсацію/відшкодування витрат, пов'язаних із виконанням їхніх обов'язків, та відповідний соціальний захист з персоніфікованою пенсійною схемою. Цей підхід використовується також у країнах, де така діяльність у теорії здійснюється на добровільних засадах (наприклад у Франції, Данії). Виплати чи компенсації/відшкодування надаються депутатам, як правило, за виконання ними своїх функцій, але цей Звіт не буде торкатися цього питання. В цьому документі буде розглянуто два типових випадки Англії та Франції та надано стислий опис ситуації у деяких інших країнах.

1) Англія

В цьому Звіті не розглядаються особливості, які існують у Шотландії, Уельсі та Північній Ірландії.

Основні правила здійснення виплат та винагород найнятим працівникам та депутатам викладені в *Акті про місцеве управління 1972 року* (до якого надалі вносилися зміни та доповнення). З питання, що розглядається, в рамках закону органам місцевої влади надається широка свобода дій.

Згідно розділу 112 Акту, наймані працівники / службовці призначаються органом місцевої влади для виконання своїх функцій на «таких відповідних умовах», які включають, зокрема, й винагороду, яку місцевий орган влади вважає за потрібне. Однак «відповідність» спеціальних положень є об'єктом контролю з боку окружного аудитора. Для всього штату загальні умови зайнятості та оплати праці регулюються колективними угодами, укладеними між Асоціацією місцевих органів влади та профспілками, що представляють найманих працівників у Національній об'єднаній раді з питань служби у місцевому самоврядуванні. Починаючи з

1997 року, загальною рамковою/статутною угодою для близько 1,4 млн найманих працівників місцевих органів влади всіх категорій та рівнів для Англії, Уельсу та Північної Ірландії є Національна угода про оплату праці та умови служби.

Згідно розділу 116 Акту, член місцевого органу влади (тобто виборний представник) не може бути призначений на оплачувану посаду цього органу протягом періоду, коли він є членом органу, і протягом 12 місяців після того, як він припиняє бути ним, за винятком випадків, коли він може бути обраний на посаду голови або заступника голови, виконавчого керівника або члена виконавчого органу, залежно від існуючих виконавчих механізмів цього органу.

На відміну від цього, депутати можуть бути обрані й обіймати посади у місцевому органі влади, але до них, як і до всіх депутатів, застосовуються певні правила. Умови обіймання посади визначені розділами 79–106 *Акту про місцеве управління 1972 року*, а умови фінансового забезпечення – розділом 18 *Акту про місцеве управління та житлово-комунальне господарство 1989 року*. Цей закон передбачає, що до повноважень Державного Секретаря (міністра, відповідального за питання місцевого управління) відноситься надання дозволу місцевим органам влади затверджувати схеми виплат для депутатів. Така схема виплат повинна передбачати: i) базову/загальну схему виплат для кожного депутата; ii) виплати добових у зв'язку з виконанням депутатом функцій та повноважень, передбачених законом; iii) виплати за виконання спеціальних особливо відповідальних завдань. Ці виплати призначені для винагороди тих, «хто має значні додаткові завдання, окрім загальноприйнятих обов'язків депутата» (див. презентацію *Схеми виплат депутатів ради міста Бірмінгема*): керівника і заступника керівника ради, членів кабінету з портфелем, членів виконавчих комітетів місцевих служб, голови комітету нагляду та експертизи, голови комітету з планування; голови комітету з ліцензування та громадської безпеки, голови комітету з аудиту, голови комітету з довірчих фондів і благодійних організацій, керівника і заступника керівника найбільших опозиційних груп, головного представника опозиції, керівника і заступника керівника інших компетентних опозиційних груп, секретарів політичних груп. Виплати нормуються відповідно до рівня відповідальності та робочого навантаження: наприклад, у Бірмінгемі голова ради має право на отримання 50 000 фунтів стерлінгів на рік; голова найбільшої опозиційної групи – до 12 000 фунтів стерлінгів, секретарі політичних груп – 2500 фунтів стерлінгів (див: *Схема від 19 травня 2015 року*).

Отже, виборні представники та наймані працівники, які обіймають посади в місцевих органах влади, не належать до одного й того ж рівня, і тому вони не отримують компенсації/відшкодування за виконання своїх обов'язків згідно однакових правил.

2) Франція

У Франції існує чітке розмежування між службою в місцевому самоврядуванні (*fonction publique territoriale* – *місцева публічна служба*: див. закони про права та обов'язки на публічній службі від 13 липня 1983 року та про територіальну публічну службу, тобто публічних службовців місцевого самоврядування від 26 січня 1984 року) і виборними депутатами та особами, що

здійснюють виконавчі функції і діяльність яких підпадає під дію іншого законодавства (*«statut de l'élú local»* – *положення про місцевих виборних представників*), що включено до загального кодексу з питань місцевого самоврядування (*Code général des collectivités territoriales*).

Штатні співробітники органів місцевого самоврядування винаймаються на роботу як публічні службовці відповідно до вимог публічного права (майже 80% працівників). Інші (20%) винаймаються та працюють на контрактній основі, але за договором публічного, а не трудового права. Умови оплати визначаються за єдиною шкалою для державної та місцевої публічної служби; додаткові бонуси можуть надаватися місцевими органами влади на умовах, передбачених законом. Штатний співробітник не може бути обраний депутатом відповідного місцевого органу влади.

Діяльність місцевих депутатів (*élus locaux – місцеві виборних представників*) регулюється особливими правилами. По-перше, вони мають право залишати своє робоче місце з тим, щоб мати можливість відвідувати засідання й виконувати свої обов'язки, передбачені виборним мандатом. Якщо їх обирають на посади з виконавчими функціями на умовах повної зайнятості, вони мають право повернутися на попередню посаду після двох строків обіймання виборного мандату (але не більше) за умови, що їхній роботодавець усе ще існує. Якщо публічні службовці обираються депутатами, вони мають право на спеціальне відрядження з метою виконання функцій, передбачених виборним мандатом, і наприкінці терміну дії мандата повинні пройти реінтеграцію на своє попереднє місце роботи. Вони також мають право на професійну підготовку після закінчення терміну дії мандата, щоб удосконалити свої навички.

Грошова компенсація/відшкодування, що належить депутатам за виконання їх функцій, регулюється законом: депутати мають право на компенсацію/відшкодування, що розраховується як відсоток від максимальної ставки для публічних службовців відповідно до так званої цифрової шкали (є також «буквенна шкала» – від А до Г для вищих позицій) та кількості населення муніципалітету. Наприклад, компенсація/відшкодування меру муніципалітету з населенням до 500 мешканців буде складати 17% від згаданої ставки, 65% – для мера муніципалітету з населенням від 10 000 до 19 999 мешканців і 145% – для мера міста з населенням більше 100 000 мешканців (ст. L.2123-23 CGCT). Розмір компенсації/відшкодування для заступника мера становить половину розміру компенсації/відшкодування для мера. Додаткова компенсація/відшкодування можливі за обставин, визначених законом. Як наслідок, місцеві ради мають дуже мало свободи дій щодо сум компенсації/відшкодування, які виплачуються з місцевих бюджетів. Правила переважно однакові для депутатів, обраних до рад департаментів та регіонів.

Таким чином, французьке законодавство чітко розмежовує постійних штатних співробітників, діяльність яких регулюється національними правилами публічної служби на основі кар'єрної системи, та виборних депутатів, які обіймають публічні посади, такі як, наприклад, посади мера або керівника місцевого органу влади.

Інші випадки

У Нідерландах мер призначається Урядом після складної процедури консультацій між урядом та муніципальною радою. Відповідно до *Муніципального закону 1992 року* в його поточній редакції (§66), заробітна плата мера виплачується муніципалітетом, але він не є найнятим працівником муніципалітету. Його винагорода регулюється на національному рівні постановою Уряду після проведення консультацій з Державною радою. Витрати, понесені під час виконання його обов'язків, компенсує муніципалітет, проте мер не може ані отримувати які-небудь бонуси або премії від муніципалітету, ані здійснювати якусь додаткову професійну діяльність. Постанова від 22 грудня 2009 року регулює виплати для мерів, членів виконавчої колегії (*wethouders – радників*) та членів муніципальної ради і, зокрема, керівників політичних груп у раді відповідно до дев'яти демографічних класів муніципалітетів (*Besluit houdende wijziging van enkele rechtspositiebesluiten politieke ambtdragers in versamenvoeging van inwonersklassen en enkele technische aanpassingen, Staatsblad 2009/561 – Постанова про внесення змін до деяких законодавчих актів, що стосуються посадових осіб на публічній службі в області дистанційної агрегації класів населення, і деякої технічної коректури від 22 грудня 2009, Звід законів 2009/561*). Персонал муніципалітету, навпаки, винаймається/працює на контрактній основі; виконавчий орган муніципалітету призначає тільки «секретарів» і «клерків». Вони є найманими працівниками муніципалітету, підпорядкованими політичним органам.

В Іспанії, до ухвалення Закону від 27 грудня 2013 року, місцеві ради мали повну свободу щодо встановлення розміру виплат мерам та депутатам. Такого права вони були позбавлені новим законом, який установив максимальні суми відповідно до демографічних критеріїв. Проте, оновлений Закон 7/1985 від 2 квітня 1985 року містить законодавчу прогалину, оскільки він не включає у визначення персоналу, що обслуговує місцевий орган влади, зокрема мерів та їхніх заступників. Згідно статті 89, до персоналу місцевих органів влади належать публічні службовці, наймані працівники, діяльність яких регулює трудове законодавство, і тимчасовий персонал.

В італійському законодавстві існує подібне розмежування. Згідно із Кодексом місцевих органів влади (*Testo unico enti locali – Звід нормативних актів установ місцевого управління, Декрет № 267/2000, ст. 88*) персонал місцевих органів влади включає менеджерів (*dirigenti*) та секретарів провінцій і муніципалітетів, які найняті/працюють на основі законодавчого Декрету від 3 лютого 1993 року (№ 29) про умови зайнятості в публічних адміністраціях. Проте розділ IV частини I Кодексу присвячений статусу депутатів (*amministratori locali – місцевих адміністраторів*), серед яких перелічені мери, члени виконавчого органу (*giunta*), керівники міжмуніципальних органів (ст. 78). Законом встановлено обов'язки, пов'язані з виборним мандатом, право залишати робоче місце для виконання функцій і відвідання нарад, а також право на компенсацію/відшкодування втрачених доходів. У ньому також викладено принцип «відшкодування витрат» за виконання функцій та повноважень (*indennità di funzione – виплата за посадові функції – еквівалент заробітної плати*) мерам, президентам провінцій і

передбачено менші за розміром виплати для депутатів (ст. 82). Розмір цих виплат регулюється на національному рівні відповідно до демографічних класів місцевих органів влади (Декрет від 4 квітня 2000 року № 119 зі змінами).

В) Виборні працівники як публічні службовці

У деяких країнах вважається, що мери та інші носії виконавчих мандатів місцевих органів влади є службовцями, діяльність яких регулюється загальним законодавством про публічну службу. Так було в колишньому Радянському Союзі і так продовжують вважати у Німеччині та Польщі, де мери є публічними службовцями. Проте жодна з цих двох країн не передбачає одну й ту саму професійну кар'єру для виборних та найманих працівників.

1) Німеччина

У Німеччині законодавство, що стосується муніципалітетів підпадає під компетенцію регіонального законодавця. Федеральне законодавство стосується виключно федеральної публічної служби (Bund) і формулює тільки загальні принципи стосовно публічних службовців регіонального та місцевого рівня. Відповідно до загальної традиції вважається, що мер є службовцем, який здійснює діяльність в рамках публічної служби після його обрання або, якщо більш точно, після того, як він/вона будуть представлені в цій якості головою ради на першій сесії та протягом терміну дії його/її мандату. Правила, що застосовуються до мера та інших власників подібних мандатів, визначаються у муніципальному законодавстві та законі про публічну службу кожної землі.

Наприклад, земля Північний Рейн-Вестфалія (ПРВ – найбільш населена земля Німеччини, населення якої становить 17 млн мешканців) і її муніципальний закон (*Gemeindeordnung – Закон про общини*, § 65) передбачає прямі вибори мерів. Тому діяльність мерів в частині їхніх взаємовідносин з місцевим органом влади регулюється положеннями законодавства про публічну службу (*“für die dienstrechtliche Stellung gelten die beamtenrechtlichen Vorschriften” – правовий статус чиновників регулюється приписами Закону*).

Закон землі Північний Рейн-Вестфалія про публічну службу містить положення, що стосуються мерів, голів районів (*Landräte – ландратів*) (§119) та інших виборних публічних службовців (переважно їхніх заступників) (§120). Вони за законом є «виборними публічними службовцями, які здійснюють у обмежений проміжок часу публічно-службові відносини» (зокрема, *«Bürgermeister sind Wahlbeamte in einem Beamtenverhältnis auf Zeit»* (§119.2) – *«Бургомістр є виборним чиновником, який тимчасово перебуває на державній службі»*). До їхньої діяльності застосовуються правила публічної служби, оскільки іншого законом не передбачено. Однак вікові обмеження перебування на публічній службі не поширюються на мерів міст і голів районів.

Винагорода мерів та інших виборних публічних службовців визначається виходячи з розміру заробітної платні публічних службовців з урахуванням демографічної класифікації муніципалітету (Постанова регіонального уряду від 9 лютого 1979 року про заробітну плату груп виборних службовців – *Eingruppierungsverordnung*). Мери муніципалітетів із населенням понад 500 000 мешканців мають найвищий ранг (B11), а мери муніципалітетів із населенням до 10 000 мешканців – ранг B2. Інші виборні публічні службовці починають з рангу A13

(муніципалітети з населенням до 10 000 мешканців), а перший заступник мера міста з населенням понад 500 000 мешканців має ранг В9.

Важливо, що шкала заробітної плати для виборних публічних службовців така ж, як і для найманих публічних службовців; а виборним публічним службовцям плата не нараховується за вищою шкалою, ніж найманим публічним службовцям в органах місцевої влади.

2) Польща

Польща загалом перейняла німецьку модель. Закон від 21 листопада 2008 року про «місцевих публічних службовців» (*«o pracownikach samorządowych»*) розрізняє три різні правові основи для регулювання їхньої зайнятості (ст. 4): вибори, призначення та контракт.

Відповідно до положень Закону *виборні* службовці місцевого самоврядування є: на регіональному рівні (воєводство) – голова (маршалка) регіональної асамблеї, його заступник та члени регіонального виконавчого органу; на районному рівні (повіт) – голова, його заступник та члени районного виконавчого органу; на муніципальному рівні – мери, керівники та члени виконавчих комітетів об'єднаних органів та у Варшаві – голови районів та їхні заступники і члени виконавчих органів. Заступники мерів та фінансисти місцевих органів влади – це працівники, які обіймають посади на основі *призначення*. Інші працівники місцевих органів влади винаймаються/ працюють на підставі *трудового договору*, і серед них є як фахівці, так і допоміжні робітники.

Проте, на відміну від Німеччини, шкала заробітної плати «місцевих публічних службовців» зазначених трьох категорій є різною: наприклад, працівники, що мають найвищий ранг (XXII), отримують 3000 злотих; мер міста із населенням більше 300 000 мешканців отримує 4800–6200 злотих; маршалка регіональної асамблеї воєводства із населенням понад 2 млн мешканців - 6500 злотих, і це без суттєвих бонусів, які передбачені нормативно-правовими актами (див. Постанову Ради міністрів від 18 березня 2009 року «Про винагороди працівників місцевих органів влади» – *«w sprawie wynagrodzenia pracowników samorządowych»* – Dz.U. 2014.1786).

Цей дисбаланс навряд чи може збільшити публічну підтримку місцевого самоврядування та привабити найкращих кандидатів для роботи в органах місцевого самоврядування. Нещодавнє експертне дослідження засвідчило низький рівень задоволеності роботою, умовами найму та кар'єрного зростання, мотивації серед «місцевих публічних службовців», а також низький рівень етики (Дж. Бобер та ін. Зростаюча дисфункція, фундаментальні дилеми, необхідні дії. Звіт про стан місцевого самоврядування в Польщі, Краків, MSAP, 2013, с. 40) (*Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*).

С) Загальні порівняльні спостереження

Як вже згадувалось вище, Європейська хартія місцевого самоврядування розрізняє виборних та найманих працівників. Слід визнати, що тенденція до професіоналізації виконавчих мандатів вимагає встановлення для них фінансового забезпечення, пенсійної схеми, соціального захисту та гарантій щодо місця роботи. Але більшість країн не дотримується цієї концепції. Росія відмовилася від такої системи: відповідно до Федерального закону «Про муніципальну службу в Російській Федерації» від 2 березня 2007 року № 25 місцеві виборні представники, включаючи тих, хто здійснює виконавчі функції, не підпадають під дію цього Закону.

Перш за все, некоректно розглядати виборних представників як найманих співробітників/службовців місцевих органів влади, в той час як вони наділені цими повноваженнями шляхом виборів. Хоча місцевий орган влади є юридичною особою, виборні представники мають право приймати рішення від його імені, і такий орган без виборних представників стане юридичною фікцією. По суті це означає, що виборні представники формують місцевий орган влади, але не є його персоналом. Основна відмінність між виборними представниками та найманими працівниками місцевих органів влади полягає в тому, що виборні представники підзвітні громадянам цієї місцевості, в той час як наймані працівники - виборним представникам.

Німецький підхід можна розглядати як прагматичний спосіб вирішення питання про необхідність існування правового статусу для виборних представників. Однак, він створює концептуальну плутанину між відповідними функціями власників політичних мандатів та штатним персоналом, адже саме шляхом виборів визначаються публічні функції. Особливо в країнах, що мають невеликий досвід місцевого самоврядування, плутанина в законодавстві між виборними представниками та найманими працівниками може розмити сприйняття їхніх відповідних функцій. Має бути зрозуміло, що виборні представники несуть відповідальність за управління місцевими публічними справами та підзвітні громадянам, мають у своєму розпорядженні адміністрацію з метою задоволення потреб населення. Тому, законодавство повинно чітко визначати цю відмінність.

II. Правові рамки служби в місцевому самоврядуванні

В цій частині Звіту міститься стислий огляд систем служби у місцевому самоврядуванні в окремих європейських країнах.

Таблиця нижче¹ ґрунтується на відмінності між кар'єрною та контрактною системою з урахуванням ступеню застосування кар'єрної системи в тих країнах, де вона практикується. В країнах із кар'єрною системою все ще існує частина штатного персоналу, який найнятий/працює на контрактній основі без формальних кар'єрних гарантій.

Порядок проходження служби на виконавчих та управлінських посадах згідно публічного та приватного права	Порядок проходження служби згідно публічного права, що застосовується в цілому	Система служби за контрактом згідно публічного права
Албанія Австрія Боснія і Герцеговина Хорватія Чеська Республіка Естонія Фінляндія Німеччина Італія Сербія Швейцарія	Бельгія Кіпр Франція Греція Угорщина Ірландія Латвія Литва Люксембург Мальта Чорногорія Португалія Румунія Словенія Іспанія	Болгарія Данія Колишня Югославська Республіка Македонія Нідерланди Норвегія Польща Словаччина Швеція Сполучене Королівство

Також слід звернути увагу на той факт, що персонал, який вважається таким, що належить до працівників місцевих органів влади, не однаково розглядається в різних країнах. У Східній та Центральній Європі поняття місцевого самоврядування, або муніципальної служби, значно вужче, ніж у Західній Європі. Воно застосовується тільки до персоналу адміністративного апарату, який підпорядковується голові виконавчого органу. Він не включає персонал бюджетних організацій, що надають послуги населенню (у сфері освіти, соціального захисту, охорони здоров'я тощо), а також допоміжний персонал. Саме тому в Росії та Україні кількість працівників місцевих органів влади може бути зменшена: до 280 000 в Росії та близько 100 000 в Україні. Обговорення цього питання, яке наразі відбувається в Україні, може привести до іншої концепції. У Польщі персонал місцевих бюджетних організацій зараховується до загального числа персоналу місцевих органів влади.

¹ Джерело: Ж. Марку, розділ «Європа»: Всесвітня організація «Об'єднані міста і місцеві влади», Децентралізація та місцева демократія у світі. Перша глобальна доповідь ВО ОММВ, Барселона, 2008, під ред. Ж. Марку, с. 151.

У більшості країн існує окреме законодавство для державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, зокрема в Росії, Україні та Польщі. Німеччина є винятком, оскільки персонал місцевих органів влади найнятий/працює відповідно до законодавства про публічну службу регіону (Землі) та місцевих органів влади, або відповідно до колективних договорів для працівників, які застосовуються до всього персоналу, найнятого регіоном або місцевими органами влади, з конкретними правилами для декількох секторів. Крім історичних обставин, окреме законодавство більше відповідає принципу самоврядування, який передбачає потенціал місцевих органів влади для розбудови власних адміністративних можливостей, що сприяє розвитку морального духу місцевого самоврядування серед персоналу та ідентифікації адміністрації місцевого самоврядування громадянами.

Існують також суттєві відмінності щодо частки персоналу місцевих органів влади в загальній зайнятості населення у публічному секторі. Вона варіюється приблизно від 80% у Швеції та Данії і до 22% в Португалії, при цьому в Німеччині – близько 28%, у Франції – 34%, в Іспанії – 24%, в Італії – 19%. Основні змінні – це працівники, найняті для сфери освіти, охорони здоров'я та соціального захисту в межах відповідальності муніципалітету. Але є також і «прихований» персонал, який не є найнятим місцевими органами влади або їхніми бюджетними/комунальними організаціями, а працює у приватних юридичних структурах, що надають різноманітні послуги населенню, проте фінансуються за рахунок місцевих бюджетів.

Після публікації наведеної вище таблиці відбулися деякі зміни. Зокрема, передбачена законом система публічної служби в Португалії була скасована за винятком деяких державних функцій: зараз на місцевому рівні персонал повністю винаймається та працює на контрактній основі. Цього вимагав ЄС як «захід структуризації» за наслідками боргової кризи. Така реформа 1993 року в Італії майже не мала жодного впливу на публічні витрати. Європейські країни з найбільшою кількістю публічних найманих працівників на душу населення – це ті, які замінили систему публічної служби на контрактну основу (див. дані Організації економічного співробітництва та розвитку).

Як уже зазначалося, більшість систем служби в місцевому самоврядуванні об'єднують в різних пропорціях елементи кар'єрної та контрактної систем, публічного та приватного права. Якщо розглядати виконавчі та управлінські посади (без виборних представників), виявляється, що переважає кар'єрна система. Коли служба в місцевому самоврядуванні має контрактну основу, індивідуальні контракти повинні узгоджуватися з колективними договорами, які, як правило, узгоджуються на національному рівні (в тому числі в Німеччині) між представницькими організаціями місцевих органів влади та профспілками. Вони також організують професійну діяльність за рангами та шкалами заробітної плати, які є аналогічними практиці публічної служби, незважаючи на те, що індивідуальні контракти є трудовими договорами відповідно до трудового законодавства. Це якраз випадок Німеччини, що стосується персоналу не на публічній службі, Італії (де сектори для укладення договорів визначаються законом), а також Великої Британії. У Німеччині наймані за контрактами працівники мають можливість отримати постійний контракт після 15-річної служби, хоча вони не стають публічними службовцями в

юридичному сенсі. Але такі системи вимагають двох передумов: 1) сильне місцеве самоврядування з потужними національними асоціаціями, що представляють його інтереси перед центральним урядом, а також перед профспілками; 2) сильні профспілки за участю більшості персоналу. Якщо ці умови не виконуються, тоді бажано мати передбачену законом систему публічної служби.

Кар'єрний режим на основі публічного права також має великі переваги для персоналу місцевих органів влади виконавчого та управлінського рівнів. Він забезпечує можливість обмеження політизації вищих посад, зміцнює гарантування розгляду переваг кандидатів у процедурі добору кадрів, сприяє підвищенню мобільності між місцевими органами влади і, відповідно, професійному розвитку найманих працівників. Це також дозволяє компенсувати/відшкодувати нижчу заробітну плату (якщо різниця не надто велика) забезпеченим майбутнім, на різних цікавих посадах. І нарешті, це спрощує призначення публічних службовців у віддалених місцях, якщо вони впевнені, що за декілька років зможуть подати заяву на іншу посаду в місці, якому вона надають перевагу, і це може поліпшити управління в таких віддалених місцях.

У певних країнах кар'єрна система поширюється на всі категорії, хоча вона і не є єдиною формою найму/роботи. У Франції вона охоплює близько 80% персоналу, найнятого органами місцевого самоврядування. Аналогічна правова ситуація спостерігається в Бельгії та Іспанії, але тут більш висока частка контрактних посад.

На початку 1980-х років засади публічної служби були поставлені під сумнів через ідеї Нового публічного менеджменту, а в кінці 2000-х років – через фінансову та боргову кризу. Але зараз такі ідеї розглядаються більш обережно і в різних країнах вони вже відкинуті. Дебати про систему публічної служби значною мірою ґрунтуються на бюджетних перспективах, начебто існує зв'язок між бюджетними витратами на публічну службу та правовим режимом. Жодних доказів існування такого прямого зв'язку немає. Ідеологічні аргументи також мають вплив, у той час як оцінок цих систем служби є дуже мало, а оцінок останніх реформ - навіть менше. Тому рекомендовано почати з розгляду *цілей* реформи служби в місцевому самоврядуванні, а також *потенціалу* (адекватності) різних варіантів для досягнення цих цілей.