

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.55

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2021.2.8>

К. А. Гусейнов

здобувач кафедри адміністративного, кримінального права і процесу
Міжнародного університету бізнесу і права

ПРАВО НА СЛУЖБУ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА

Право на службу в органах місцевого самоврядування є одним з найважливіших конституційних прав громадян України. Слід зазначити, що в Конституції України 1996 року воно згадується не само по собі, а у взаємозв'язку з принципом рівності. Питання публічної служби, служби в органах місцевого самоврядування, інші питання часто стоять у центрі уваги фахівців з адміністративного права. Водночас не так часто відомі вчені-адміністративісти звертаються до питань людиноцентристського характеру. На нашу думку, з метою ліквідації цієї прогалини варто звернути увагу також і на те, як з адміністративно-правової точки зору можна охарактеризувати право на службу в органах місцевого самоврядування.

Мета статті – надати адміністративно-правову характеристику права на службу в органах місцевого самоврядування.

Адміністративно-правові засади реалізації права на службу в органах місцевого самоврядування досліджені з огляду на те, що структура суб'єктивних прав в українській юридичній літературі традиційно розглядається як єдність об'єкта права, суб'єктів права та змісту права.

Сформульовано пропозицію під час окреслення змісту права на службу в органах місцевого самоврядування обрати детальний підхід, який передбачає визначення цього змісту через перерахування груп конкретних правомочностей, які це право надає.

Доведено, що наявні у сучасній юридичній літературі визначення суб'єктів аналізованого права слід удосконалити шляхом: а) більшої конкретизації (зокрема додати кілька основних вимог до суб'єктів); б) відмови від прикметника «недискримінаційний» – попри позитивний зміст, він несе вказівку на дискримінацію; в) підкреслення відсутності дискримінаційних цензів та водночас євроінтеграційних прагнень України шляхом посилання на практично повну відповідність вимог встановленим галузевим законодавством України у цій частині стандартам Європейського Союзу.

Рекомендовано нормативні положення щодо суб'єктів права на службу в органах місцевого самоврядування у чинному законодавстві переформулювати таким чином, щоб викласти недискримінаційні цензи з застосуванням позитивного підходу до їх формулювання, а саме закріпити, хто може бути службовцем місцевого самоврядування, а не хто не може займати посади в органах місцевого самоврядування, оскільки частка «не» несе негативне навантаження.

Ключові слова: служба в органах місцевого самоврядування, виборні посадови особи місцевого самоврядування, службовці органів місцевого самоврядування, правовідносини на службі в органах місцевого самоврядування, публічна влада, право на службу в органах місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. Варто зазначити, що право на службу в органах місцевого самоврядування є одним з найважливіших конституційних прав громадян України. Слід зазначити, що в Конституції України 1996 року воно згадується не само по собі, а у взаємозв'язку з принципом рівності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання публічної служби, служби в органах місцевого самоврядування, інші питання часто стоять у центрі уваги фахівців з адміністративного права. Водночас не так часто відомі вчені-адміністративісти звертаються до питань людиноцентристського характеру. А тому з метою ліквідації цієї прогалини варто звернути увагу також і на те, як з адміністративно-правової точки зору можна охарактеризувати право на службу в органах місцевого самоврядування. При написанні цієї статті було використано роботи таких вчених, як А.В. Грабильніков, І.В. Іншин, Н.В. Мішина [1–3], інших.

Мета статті – надати адміністративно-правову характеристику права на службу в органах місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Так, частина друга статті 38 Основного Закону 1996 року передбачає, що:

«громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування».

Що ж до того, як розуміти «рівний» доступ, то слід звернутися до положень ще одної статті Конституції – статті 24. Доречно навести її текст повністю:

«Стаття 24. Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом.

Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Рівність прав жінки і чоловіка забезпечується: наданням жінкам рівних з чоловіками можливостей у громадсько-політичній і культурній діяльності, у здобутті освіти і професійній підготовці, у праці та винагороді за неї; спеціальними заходами щодо охорони праці і здоров'я жінок, встановленням пенсійних пільг; створенням умов, які дають жінкам можливість поєднувати працю з материнством; правовим захистом, матеріальною і моральною підтримкою материнства і дитинства, включаючи

надання оплачуваних відпусток та інших пільг вагітним жінкам і матерям».

Наведення цих положень Основного Закону цілком викликано тим, що принцип рівності (або «юридичної рівності», як його іменують в українській юридичній літературі) є ключовим для реалізації того чи іншого права. І під час дослідження адміністративно-правових засад реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування не є винятком.

А тому доречно звернутися також і до офіційного тлумачення положень статті 24, яке було надано Конституційним Судом України – єдиним органом конституційної юрисдикції – у 2012 році.

Приводом для розгляду справи стало те, що «громадянин Троян А.П. звернувся до Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення положень статті 24 Конституції України стосовно права засудженої особи, яка перебуває у місцях позбавлення волі, бути доставленою до суду для участі в судовому процесі у справах цивільної юрисдикції» [4].

Здавалося б, це рішення не має відношення до предмету нашої праці і не може бути використано під час дослідження адміністративно-правових засад реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування.

Однак це не зовсім вірно.

По-перше, привертає увагу назва справи у скороченому вигляді – справа про рівність сторін судового процесу. Чинне законодавство України передбачає судовий захист аналізованого нами права. А тому його суб'єкти цілком можуть виступати сторонами процесу.

По-друге, резолютивна частина рішення у справі містить положення доволі загального характеру, які слід взяти до уваги під час дослідження адміністративно-правових засад реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування:

«В аспекті конституційного звернення положення статті 24 Конституції України стосовно рівності громадян у конституційних правах, свободах та перед законом у взаємозв'язку з положеннями частини першої статті 55, пункту 2 частини третьої статті 129 Основного Закону України щодо захисту судом прав і свобод людини і громадянина та рівності усіх учасників судового процесу перед законом і судом треба розуміти так, що кожен, тобто громадянин України, іноземець, особа без громадян-

ства, має гарантовані державою рівні права на захист прав і свобод у судовому порядку та на участь у розгляді своєї справи у визначеному процесуальним законом порядку у судах усіх юрисдикцій, спеціалізацій та інстанцій, у тому числі й особа, яка засуджена і відбуває кримінальне покарання в установах виконання покарань» [4].

Вказана вище цитата взята із пункту першого резолютивної частини Рішення.

Однак єдиний орган конституційної юрисдикції є настільки впливовим органом судової влади, що в його рішеннях ґрунтовно досліджуються та беруться до уваги не тільки положення резолютивних частин, але й положення мотивувальних частин.

Мотивувальна частина рішення у справі про рівність сторін судового процесу також представляє значний інтерес під час дослідження адміністративно-правових засад реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування.

По-перше, у цьому рішенні не просто наголошено на тому, що принцип рівності займає чільне місце у Конституції України 1996 року, але й названо парний до нього принцип (принцип недискримінації) та зазначено, що вони захищаються на найвищому рівні – тобто світовими та європейськими стандартами про права людини. А саме:

«Рівність та недопустимість дискримінації особи є не тільки конституційними принципами національної правової системи України, а й фундаментальними цінностями світового співтовариства, на чому наголошено у міжнародних правових актах з питань захисту прав і свобод людини і громадянина, зокрема у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 року (статтях 14, 26), Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (статті 14), Протоколі № 12 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (статті 1), ратифікованих Україною, та у Загальній декларації прав людини 1948 року (статтях 1, 2, 7)» [4].

А також у наведеній нижче цитаті має вагоме значення перше речення:

«Гарантована Конституцією України рівність усіх людей у їх правах і свободах означає необхідність забезпечення їм рівних правових можливостей як матеріального, так і процесуального характеру для реалізації однакових за змістом та обсягом прав і свобод. У правовій державі звернення до суду є універсальним

механізмом захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб» [4].

Цю трактовку принципу рівності слід взяти до уваги під час дослідження адміністративно-правових засад реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування.

Річ у тім, що наразі є доволі багато порушень цього принципу щодо осіб, які перебувають на публічній службі. Щодо державної служби М.І. Іншин узагальнив, що: «відповідно до чинного законодавства в більш привілейованому положенні знаходяться державні службовці старшої вікової групи – система доплати за ранг, вислугу років, пенсійне забезпечення суттєво стимулює державних службовців, вік яких більше 40–45 років» [5, с. 20] – це щодо дискримінації за віковою ознакою; «1) загалом низька по державній службі мотивація праці “вимиває” значну частину чоловіків як відповідальних за утримання сім’ї у сферу бізнесу, а жінки, як менш відповідальні за фінансовий стан сім’ї, залишаються; 2) психологічні особливості жінок і чоловіків об’єктивно створили такий функціональний поділ на державній службі: чоловіки займають посади, пов’язані з розпорядчими функціями, жінки – посади, пов’язані з виконавчими і забезпечувальними функціями» [5, с. 20] – це щодо дискримінації за статевою ознакою.

Фактично тут йдеться про дискримінацію, хоча й «тіньову». А тому доцільно звернути увагу на ці факти під час здійснення дослідження принципу рівності у контексті адміністративно-правових засад реалізації права на службу в органах місцевого самоврядування.

Переходячи до аналізу права доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування, слід обрати традиційний підхід до означення з ним як з суб’єктивним правом.

По-перше, це право є конституційним.

По-друге, воно належить до числа політичних прав громадян України (це одразу відображається на суб’єкті цього права). Зокрема, А.В. Грабильніковим «здійснено авторське визначення політичних прав громадян України як можливостей кожного громадянина у формах і порядку, передбачених Конституцією і законами України, брати участь у політичному житті і політичній діяльності, здійсненні належної народу політичної влади, вирішенні державних і місцевих справ, впливати на визначення і здійснення засад внутрішньої і зовнішньої політики держави» [6, с. 4]. Слід повністю погодитись з таким підходом.

По-третє, це право виступає складником такого політичного права громадян України, як право брати участь в управлінні державними та місцевими справами. Саме назва цього права (а точніше, згадка у цій назві про «державні та місцеві справи») надає підстави для широкого застосування за аналогією усіх положень, які стосуються права на державну службу зокрема та інституту державної служби загалом.

Висновки і пропозиції. Адміністративно-правові засади реалізації права на службу в органах місцевого самоврядування досліджено виходячи з того, що структура суб'єктивних прав в українській юридичній літературі традиційно розглядається як єдність об'єкта права, суб'єктів права та змісту права.

Сформульовано пропозицію: під час окреслення змісту права на службу в органах місцевого самоврядування обрати детальний підхід, який передбачає визначення цього змісту через перерахування груп конкретних правомочностей, які це право надає.

Доведено, що наявні у сучасній юридичній літературі визначення суб'єктів аналізованого права слід удосконалити шляхом: а) більшої конкретизації (а саме додати кілька основних вимог до суб'єктів); б) відмови від прикметника «недискримінаційний» – попри позитивний зміст, він несе вказівку на дискримінацію; в) підкреслення відсутності дискримінаційних цензів та водночас євроінтеграційних прагнень України шляхом посилення на практично повну відповідність вимог встановленим галузевим законодавством України у цій частині стандартам Європейського Союзу.

Рекомендовано нормативні положення щодо суб'єктів права на службу в органах місцевого самоврядування у чинному законо-

давстві переформулювати таким чином, щоб викласти недискримінаційні цензи з застосуванням позитивного підходу до їх формулювання, а саме закріпити, хто може бути службовцем місцевого самоврядування, а не хто не може займати посади в органах місцевого самоврядування, оскільки частка «не» несе негативне навантаження.

Список використаної літератури:

1. Mishyna N.V. Guarantees of Local Government in Ukraine | Гарантії місцевого самоврядування в Україні. *ЮРИДИКА | JURIDICA*. 2020. № 2. С. 15–18.
2. Mishyna N.V. Self-Organized Bodies of the Population and the Local Government's Nature Concepts | Органи самоорганізації населення у контексті теорій про природу місцевого самоврядування. *ЮРИДИКА | JURIDICA*. 2020. № 1. С. 16–20.
3. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення у системі місцевого самоврядування. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2019. Т. XXIII. С. 84–91.
4. У справі за конституційним зверненням громадянина Трояна Антона Павловича щодо офіційного тлумачення положень статті 24 Конституції України (справа про рівність сторін судового процесу): Рішення Конституційного Суду України від 12 квітня 2012 року № 9-рп/2012 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-12>.
5. Іншин М.І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців в Україні : автореф. дис. ... доктора юрид. наук. Одеса, 2005. 48 с.
6. Грабильніков А.В. Конституційне право громадян України брати участь в управлінні державними справами: проблеми теорії і практики : автореф.дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2005. 22 с.

Huseinov K. A. Right to serve in the local government bodies: administrative legal characteristics

The right to serve in local self-government bodies is one of the most important constitutional rights of Ukrainian citizens. It should be noted that the Constitution of Ukraine of 1996 mentions it not in itself, but in connection with the principle of equality. Issues of public service, service in local governments, and other issues are often in the center of attention of specialists in administrative law. At the same time, not so well-known scientists – administrators turn to issues of human-centered nature. Therefore, in order to eliminate this gap, it is also worth paying attention to how from the administrative and legal point of view it is possible to characterize the right to serve in local governments.

The purpose of the article is to provide an administrative and legal description of the right to serve in local governments.

The administrative and legal principles of exercising the right to serve in local governments have been studied based on the fact that the structure of subjective rights in the Ukrainian legal literature is traditionally considered as the unity of the object of law, subjects of law and the content of law.

A proposal has been formulated to define a detailed approach when defining the content of the right to serve in local self-government bodies, which envisages the definition of this content by listing the groups of specific powers that this right provides.

It is proved that the definitions of the subjects of the analyzed law available in the modern legal literature should be improved by: a) greater concretization (namely, to add some basic requirements to the subjects); b) rejection of the adjective “non-discriminatory” despite the positive meaning, it indicates discrimination; c) emphasizing the absence of discriminatory qualifications and at the same time – European integration aspirations of Ukraine by referring to the almost full compliance of the requirements established by the sectoral legislation of Ukraine in this part, the standards of the European Union.

It is recommended that the current legislation on the subjects of the right to serve in local self-government bodies be reformulated in such a way as to set out non-discriminatory qualifications using a positive approach to their formulation, namely to establish who can be a local self-government employee. may hold positions in local governments, as the share of “no” is a negative burden).

Key words: *service in local self-government bodies, elected officials of local self-government bodies, employees of local self-government bodies, legal relations in the service in local self-government bodies, public authorities, right to serve in local self-government bodies.*