

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.12-3.07>

Гусейнов К.А.

*здобувач кафедри адміністративного,
кримінального права і процесу
Міжнародний університет бізнесу і права*

ДОСЛІДЖЕННЯ ПРАВА НА СЛУЖБУ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ ВИМІР

Постановка проблеми. Права людини у цілому і право на службу в органах місцевого самоврядування зокрема досліджуються в межах конституційного права, – це є традиційним для національної юридичної науки. А тому навряд чи можна обійти увагою праці тих відомих фахівців з конституційного права, які приділяли свою увагу проблематиці прав особистості у цілому та питанням, пов'язаним з правом на службу в органах місцевого самоврядування зокрема. При здійсненні адміністративно-правових досліджень права на службу в органах місцевого самоврядування це варто взяти до уваги.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Стаття присвячена аналізу досліджень тих фахівців з конституційного права, які аналізували право на службу в органах місцевого самоврядування та водночас, незважаючи на виконання досліджень за спеціальністю 12.00.02, торкалися також і адміністративно-правових проблем – К.М. Москальчук, Н.В. Мішина, інші вчені та їхні публікації.

Мета статті. Метою статті є аналіз сучасних праць українських вчених про право на службу в органах місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. У 2013 році К.М. Москальчук захистила дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук на тему «Конституційне право доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування». Попри те, що робота була виконана та захищена за спеціальністю 12.00.02, вона варта уваги у

контексті нашого адміністративно-правового дослідження.

К.М. Москальчук визначила, що об'єктом її дослідження є політичне право громадян України брати участь в управлінні державними справами, а предметом її дослідження є конституційне право доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування [1, с. 2].

До числа своїх найбільш цікавих та інноваційних розробок К.М. Москальчук віднесла узагальнення, висновки та пропозиції у сферах: законодавчого забезпечення служби в органах місцевого самоврядування (дивись [2, с. 326-330]), основних принципів служби в органах місцевого самоврядування (дивись [3, с. 246-251]), гарантій в системі забезпечення конституційного права доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування (дивись [4, с. 156-163]), практики Конституційного Суду України щодо аналізованого питання (у першу чергу ті рішення єдиного органу конституційної юрисдикції, про які згадується у контексті положень Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» (дивись [5, с. 166-173]), щодо аналізу новел (на момент написання її дисертаційного дослідження) законодавства про службу в органах місцевого самоврядування (дивись [6, с. 52-57]).

К.М. Москальчук структурувала свою дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук таким чином, що вона поділена на три рівновеликих розділи. Кожен розділ складається з кількох підрозділів та

містить положення наукової новизни, яким притаманні різні рівні такої новизни.

Далеко не усі узагальнення, висновки та пропозиції К.М. Москальчук варті уваги у контексті адміністративно-правових досліджень. Але багато з них є такими, які доцільно враховувати не тільки фахівцям з конституційного права, але й фахівцям з адміністративного права.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук К.М. Москальчук починається з Розділу I, який має назву «Конституційні засади дослідження права доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування».

Перший підрозділ цього Розділу присвячено питанням історіографії досліджень, пов'язаних із конституційним правом доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування. Відповідно до його назви, очевидним є його спрямованість на паспорт спеціальності 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. А саме, К.М. Москальчук детально не аналізує праці фахівців з адміністративного права. У цьому підрозділі її дослідження є певні посилання на такі роботи, однак зміст відповідних праць не аналізується, – автор констатує факт, що той чи інший аспект, пов'язаний з аналізованим правом, досліджувався в межах не тільки конституційно-правової, але й адміністративно-правової науки.

В якості додаткових зауважень до цього підрозділу слід вказати те, що з 2012 року з'явилися нові напрацювання у цій сфері, а також змінився вектор розвитку України. Відповідно, все менш актуальним є аналіз праць з аналізованого питання авторства російських вчених (а К.М. Москальчук звертається до відповідних монографічних досліджень доволі часто).

Підрозділ 1.2 свого дисертаційного дослідження К.М. Москальчук озаглавила «Законо України та міжнародно-правові стандарти щодо права доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування».

К.М. Москальчук у цьому підрозділі цілком справедливо почала з того, що «в доктринальних дослідженнях, і в законодавстві доцільно прагнути понад усе не легкості сприйняття, а точності викладення. Й у зв'язку із цим уявляється, що в Україні доцільно відмовитися від використання терміну «муніципальна служба» на користь терміна «служба в органах місцевого самоврядування»» [1, с. 22].

Варто підкреслити, що К.М. Москальчук навела низку аргументів, які вона сформулювала сама або запозичила (з відповідними посиланнями) у інших авторів, щодо того, що слід надавати увагу саме поняттю «місцеве самоврядування», а не прикметнику «муніципальний», коли йдеться про аналізований вид публічної служби. До її ґрунтового переліку варто додати лише те, що профільний кодифікований Закон про місцеве самоврядування – Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» – у своїй назві та тексті містить саме поняття «місцеве самоврядування». Органи, які здійснюють публічну владу на місцях від імені та в інтересах територіальної громади, – у цьому Законі іменуються «органами місцевого самоврядування».

Слід також наголосити на тому, що у підрозділі 1.2. «Законо України та міжнародно-правові стандарти щодо права доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування» К.М. Москальчук стисло та ємно узагальнила положення міжнародних стандартів про права людини, які мають безпосереднє відношення до права на службу в органах місцевого самоврядування. Так як європейська інтеграція в Україні активізується, та законодавство України постійно гармонізується з законодавством ЄС, у тому числі у частині тезаурусу, принципів тощо, доцільно звернути увагу на розробки авторки у цій сфері.

К.М. Москальчук запропонувала традиційний погляд на проблему угруповання цих стандартів, і обрала їх поділ на світові та регіональні (для України це – європейські стандарти).

До числа світових стандартів, проаналізованих К.М. Москальчук, відносяться:

- Загальна декларація прав людини (частини перша – третя статті 21);
- Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (стаття 25);
- інші документи, у яких прямо не згадується аналізоване право на службу в органах місцевого самоврядування, однак, їхні положення є важливими для запобігання встановлення, існування щодо цього права дискримінаційних цензів – Конвенція про політичні права жінок 1952 р., Конвенція про дискримінацію у галузі праці та занять 1958 р., інші.

Щодо європейських стандартів слід відмітити, що у частині аналізованого права вони є більш детальними. Це ніяк не пов'язано з особливостями аналізованого права, – європейські стандарти прав людини (так само, як і європейські стандарти муніципальної служби зокрема та європейські муніципальні стандарти у цілому) є більш детальними, ніж аналогічні документи світового рівня.

У своїй дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук К.М. Москальчук проаналізувала окремі положення, статті наступних документів:

- Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод 1950 р. (у цілому, адже у ній не згадується ані аналізоване право, ані право на доступ до публічної служби взагалі);
- Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р. разом з положеннями Експертного висновку щодо відповідності національного законодавства України положенням Європейської хартії місцевого самоврядування 2010 р.;
- Рекомендація 182 (2005) Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи «Про участь громадськості у справах місцевого значення і виборах» (стаття 2); інші.

Підрозділ 1.3. дисертації К.М. Москальчук «Регламентація права доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування іншими нормативно-правовими

актами» є надзвичайно цікавим з точки зору адміністративно-правових досліджень. Його основним недоліком є те, що нормативно-правові акти Уряду та інших центральних органів виконавчої влади, які у ньому проаналізовано, станом на 1 січня 2021 року майже усі втратили чинність.

У контексті аналізу підрозділу 1.3. дослідження К.М. Москальчук слід звернути увагу на те, що вона приділила значну частину цього структурного елемента своєї роботи тому, як регламентуються питання служби в органах місцевого самоврядування статутами територіальних громад (це є менш цікавим для фахівців з адміністративного права) та іншим актам органів місцевого самоврядування (це є більш цікавим для фахівців з адміністративного права).

Слід віддати належне К.М. Москальчук у тому, наскільки ґрунтовно та ретельно вона дослідила конституційне право доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування. Авторка присвятила цьому питанню другий розділ свого дослідження, озаглавивши його «Конституційне право доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування в системі політичних прав». Цей розділ складається з трьох підрозділів.

Наявність саме трьох підрозділів Розділу 2 пов'язана з тим, як саме К.М. Москальчук запропонувала структурувати аналізоване суб'єктивне право. Вона віддає перевагу трьохчленній структурі цього права та виокремлює:

- об'єкт аналізованого права;
- суб'єктів аналізованого права;
- зміст аналізованого права.

Відповідно до цієї тріади і побудовано Розділ 2.

У підрозділі 2.1. «Поняття та зміст конституційного права доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування» К.М. Москальчук починає з того, чому аналізоване право належить саме до політичних прав громадян України. Вона переконли-

во доводить цю тезу (слід підкреслити, що в юридичній літературі сучасної України це твердження ніким не оспорювалось), – але відповідні авторські розробки не є цікавими для фахівців з адміністративного права. Найважливішим результатом аналізу цього питання для вчених – адміністративістів є те, що належність конституційного права доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування чітко окреслює круг суб'єктів цього права.

Після того, як К.М. Москальчук доводить належність конституційного права доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування до числа політичних прав, вона переходить до аргументації ще одної тези, а саме: конституційне право доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування є складовою такого права (також політичного) громадян України, як право брати участь в управлінні державними справами.

Сама аргументація цієї тези не представляє значного інтересу для дослідників адміністративно-правових аспектів, пов'язаних з правом доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування. Однак, наявність такої розгорнутої аргументації стане у нагоді при аналізі спільних та відмінних рис державної служби та муніципальної служби, а отже – права доступу громадян України до державної служби та права доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування. Наявність спільних рис у цих прав робить можливою рецепцію окремих ідей, концепцій, положень, які у майбутньому можуть бути застосовані при подальшому удосконаленні нормативно-правової регламентації цього права. Адже на сучасному етапі адміністративної реформи значно більше уваги приділяється державній службі у цілому та праву доступу громадян України до державної служби зокрема, ніж службі в органах місцевого самоврядування у цілому та праву доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування зокрема.

Слід зауважити, що дослідницький інтерес, навіть при проведенні дослідження в межах спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, представляють те, як К.М. Москальчук:

- визначила поняття «конституційне право доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування»;
- узагальнила зміст права доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування.

Усе це зроблено авторкою у межах підрозділу 2.1 свого дослідження.

У підрозділі 2.2. «Об'єкт конституційного права доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування» К.М. Москальчук починає одразу з того, що визначає об'єкт досліджуваного права. На її авторську думку, це «доступ до адміністративних посад в органах місцевого самоврядування» [1, с. 90].

Одразу ж після цього авторка зазначає, що таке формулювання об'єкту потребує роз'яснення, уточнення та деталізації. Власне вони і наводяться у підрозділі 2.2.

Слід високо оцінити ту роботу, яку провела К.М. Москальчук з цього питання, та окремо відмітити – усі її напрацювання щодо об'єкта аналізованого права є однаково вагомими як для науки конституційного і муніципального права, так і для науки адміністративного права. Основне щодо цього аспекту (об'єкту аналізованого права), що потребує дослідження – це його аналіз з урахуванням сучасних перспектив його динаміки. Слід врахувати і зміну вектору розвитку Української держави, та як наслідок – вектор подальшого удосконалення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування. Також, доцільно врахувати нові законопроектні розробки з цього питання, і наголосити на новому законодавстві щодо державної служби у цілому та права доступу до державної служби зокрема.

У цьому підрозділі К.М. Москальчук виклала думки фахівців з конституційного пра-

ва України щодо визначення поняття «посада», «посадова особа», «службова особа», «виборна посада», «адміністративна посада», «посадова особа місцевого самоврядування», «службовець місцевого самоврядування». Вона майже не зверталась до думок фахівців – адміністративістів з цього питання, що робить важливим подальші наукові пошуки у цьому напрямі.

Наприкінці аналізу змісту підрозділу 2.1. дисертаційного дослідження К.М. Москальчук слід також підкреслити, що вона ґрунтує свої теоретичні міркування та напрацювання на наступних нормативно-правових актах: на Законі України «Про статус депутатів місцевих рад» (менш важливо для адміністративно-правових пошуків у цьому напрямі) та на Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (більш важливо для адміністративно-правових пошуків у цьому напрямі).

У підрозділі 2.3. «Суб'єкти конституційного права доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування» своєї дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук К.М. Москальчук концентрується навколо низки проблем, пов'язаних з суб'єктним елементом аналізованого нею права.

Анотація

Права людини у цілому і право на службу в органах місцевого самоврядування зокрема досліджуються в межах конституційного права, – це є традиційним для національної юридичної науки. А тому навряд чи можна обійти увагою праці тих відомих фахівців з конституційного права, які приділяли свою увагу проблематиці прав особистості у цілому та питанням, пов'язаним з правом на службу в органах місцевого самоврядування зокрема. При здійсненні адміністративно-правових досліджень права на службу в органах місцевого самоврядування це варто взяти до уваги.

Метою статті є аналіз сучасних праць українських вчених про право на службу в органах місцевого самоврядування.

У 2013 році К.М. Москальчук захистила дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук на тему «Конституційне право доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування». До числа своїх найбільш цікавих та інноваційних розробок К.М. Москальчук віднесла узагальнення, висновки та пропозиції у сферах: законодавчого забезпечення служби в органах місцевого самоврядування, основних принципів служби в органах місцевого самоврядування, гарантій в системі забезпечення конституційного права

Зокрема, авторка починає підрозділ 2.3 з того, що «вимоги до осіб, які вступають на службу до органів місцевого самоврядування, змінюються відповідно до потреб суспільства» [1, с. 113]. Вона цілком справедливо наголошує на стислому огляді таких вимог, що були поширені на території сучасної України у XIX ст., XX столітті, після чого переходить до аналізу сучасного законодавства та розробок фахівців з юридичних наук у цій сфері.

Висновки. Варто зауважити, що робота К.М. Москальчук є найбільш концентрованим конституційним дослідженням з точки зору застосування у ньому розробок фахівців з адміністративно-правових наук. Так, К.М. Москальчук неодноразово звертається до праць Л.Р. Білої-Тіунової, С.В. Ківалова, І.І. Задюї, інших. Авторка цитує також і фахівців з конституційного права (А.В. Грабильникова, П.М. Рабіновича, М.І. Хавронюка, інших). Але, «питома вага» адміністративно-правових досліджень є найбільш вагомою. Це, на наш погляд, свідчить про міждисциплінарність аналізованого інституту. Також слід у перспективах для подальших досліджень відмітити, що слід також дослідити праці, які присвячені безпосередньо службі в органах місцевого самоврядування (муніципальній службі) зокрема та публічній службі у цілому (дивись, наприклад, [7-9]).

доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування, практики Конституційного Суду України щодо аналізованого питання (у першу чергу ті рішення єдиного органу конституційної юрисдикції, про які згадується у контексті положень Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», щодо аналізу новел (на момент написання її дисертаційного дослідження) законодавства про службу в органах місцевого самоврядування.

Варто зауважити, що робота К.М. Москальчук є найбільш концентрованим конституційним дослідженням з точки зору застосування у ньому розробок фахівців з адміністративно-правових наук. Так, К.М. Москальчук неодноразово звертається до праць Л.Р. Білої-Тіунової, С.В. Ківалова, І.І. Задой, інших. Авторка цитує також і фахівців з конституційного права (А.В. Грабильникова, П.М. Рабіновича, М.І. Хавронюка, інших). Але, «питома вага» адміністративно-правових досліджень є найбільш вагомою. Це, на наш погляд, свідчить про міждисциплінарність аналізованого інституту. Також слід у перспективах для подальших досліджень відмітити, що слід також дослідити праці, які присвячені безпосередньо службі в органах місцевого самоврядування (муніципальній службі) зокрема та публічній службі у цілому.

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.

Huseinov K.A. Researches of the right to serve in the local government bodies: constitutional dimension

Summary

Human rights in general and the right to serve in local self-government bodies in particular are studied within the framework of constitutional law, which is traditional for national legal science. Therefore, it is hardly possible to ignore the work of those well-known experts in constitutional law, who paid attention to the issue of individual rights in general and issues related to the right to serve in local governments in particular. This should be taken into account when conducting administrative and legal research on the right to serve in local self-government bodies.

The purpose of the article is to analyze the current works of Ukrainian scientists on the right to serve in local governments.

In 2013, K.M. Moskalchuk defended her dissertation for the degree of Candidate of Law on the topic «Constitutional right of citizens of Ukraine to service in local governments.» Among his most interesting and innovative developments K.M. Moskalchuk included generalizations, conclusions and proposals in the following areas: legislative support of service in local self-government bodies, basic principles of service in local self-government bodies, guarantees in the system of ensuring the constitutional right of access of citizens of Ukraine to service in local self-government bodies. first of all, those decisions of a single body of constitutional jurisdiction, which are mentioned in the context of the provisions of the Law «On Service in Local Self-Government Bodies» on the analysis of novelties (at the time of writing her dissertation) of legislation on service in local self-government bodies.

It is worth noting that the work of KM Moskalchuk is the most concentrated constitutional study in terms of the application of the developments of specialists in administrative and legal sciences. Yes, K.M. Moskalchuk repeatedly refers to the works of L.R. Bila-Tiunova, S.V. Kivalov, I.I. Milk-ing, others. The author also cites experts in constitutional law (A.V. Grabylnikov, P.M. Rabinovich, M.I. Khavronyuk, others). However, the «share» of administrative and legal research is the most important. This, in our opinion, indicates the interdisciplinarity of the analyzed institution. It should also be noted in the perspectives for further research that works devoted directly to the service in local

self-government bodies (municipal service) in particular and the public service in general should also be examined.

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.

Список використаних джерел:

1. Москальчук К.М. Конституційне право доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування: дис. ... канд.юрид.наук. Одеса, 2013. 22 с.
2. Москальчук К. М. Законодавче забезпечення служби в органах місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми політики. Зб. наук. праць.* 2007. № 30. С. 326-330.
3. Москальчук К.М. Основні принципи служби в органах місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми держави і права. Зб. наук. праць.* 2009. № 45. С. 246-251.
4. Москальчук К. М. Гарантії в системі забезпечення конституційного права доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми держави і права. Зб. наук. праць.* 2011. № 61. С. 156-163.
5. Москальчук К. М. Законодавче забезпечення служби в органах місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми політики. Зб. наук. праць.* 2007. № 30. С. 326-330.
6. Москальчук К. М. Нове законодавство про службу в органах місцевого самоврядування. *Юридичний вісник.* 2012. № 1. С. 52-57.
7. Mishyna N.V. Guarantees of Local Government in Ukraine | Гарантії місцевого самоврядування в Україні. *ЮРИДИКА | JURIDICA.* 2020. № 2. С. 15-18.
8. 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.
9. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення у системі місцевого самоврядування. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія».* 2019. Т. XXIII. С. 84-91.