

Пилипів В.І.

Запорізький національний університет

Тильчик В.В.

Університет державної фіскальної служби України

СЛУЖБА В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПІДГРУНТЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Метою статті є аналіз того, яке підґрунтя закладає Конституція України 1996 року прямо чи опосередковано (тобто в рішеннях Конституційного Суду України) для адміністративних досліджень служби в органах місцевого самоврядування.

Оскільки право на службу в органах місцевого самоврядування передбачає працевлаштування на певній посаді, проходження служби чи зайняття виборної посади, то варто звернути увагу на право на труд і пов'язані з ним права.

Крім того, право на службу в органах місцевого самоврядування мають не тільки особи, на яких розповсюджуються процитовані вище положення Розділу II. Так, важливим є і Розділ III Конституції України, назва якого – «Вибори. Референдум».

Положення Розділу II Конституції України 1996 року про службу в органах місцевого самоврядування стосуються людиноцентристського виміру цього інституту. Слід запропонувати поділяти ці положення на три групи: а) загальні положення про публічну владу загалом та місцеве самоврядування зокрема; б) загальні положення про права людини в контексті суб'єктів права на службу в органах місцевого самоврядування (принцип рівності та інші, політичні права, соціальні права в частині права на труд, права на відпочинок тощо, пасивне виборче право); в) положення про службу в органах місцевого самоврядування.

На підставі вищезазначеного слід рекомендувати викласти пункт 12 статті 92 Конституції України в такій редакції:

«Стаття 92. Виключно законами України визначаються: ...

12) організація і діяльність органів виконавчої влади, основи публічної служби (державної служби та служби в органах місцевого самоврядування), організації державної статистики та інформатики».

Як висновок слід рекомендувати в дослідженнях стану адміністративно-правового регулювання службових правовідносин в органах місцевого самоврядування враховувати такі, що їх конкретизують, рішення Конституційного Суду України.

Доцільно запропонувати під час адміністративно-правових досліджень регулювання службових правовідносин в органах місцевого самоврядування угруповувати відповідні рішення Конституційного Суду України таким чином: а) рішення, в тексті яких розглядаються питання безпосередньо служби в органах місцевого самоврядування; б) рішення, в тексті яких розглядаються питання, що опосередковано стосуються служби в органах місцевого самоврядування.

Ключові слова: *служба в органах місцевого самоврядування, виборні посадові 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. Навряд чи можна погодитися з тим, як В. Костюк пише про право на публічну службу. На думку цього дослідника, згадане право є «системним, конституційним правом, яке впливає зі змісту права на працю, пов'язане із правом на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування,

<...> передбачає зайняття посад у публічно-правових інститутах влади, передбачає спеціальну процедуру реалізації, передбачає набуття правомочностей суб'єкта відповідних відносин, тобто правосуб'єктності публічного службовця, зумовлює службово-трудова відносини» [1, с. 23].

Навряд чи можна погодитися з тим, що право на публічну службу загалом та (як вже було згадано вище) право на службу в органах місцевого самоврядування зокрема є конституційними правами. Однак із процитованого вище фрагменту однієї з наукових праць В. Костюка можна дійти справедливого висновку, що в контексті аналізу Розділу II Конституції України 1996 року слід також звернути увагу і на групу соціальних прав людини.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми, окреслені в статті, досліджувала низка вчених – фахівців з адміністративного права. Під час написання статті було використано напрацювання таких дослідників, як Л.Р. Біла-Тіунова, В. Костюк, Ю.П. Битяк, Н.П. Матюхіна, С.А. Федчишин, О.Ю. Оболенський та інших фахівців (переважно з конституційного права України) – Н.В. Мішиної, І.Б. Коліушко, В.П. Тимошук тощо).

Постановка завдання. Метою статті є аналіз того, яке підґрунтя закладає Конституція України 1996 року прямо чи опосередковано (тобто в рішеннях Конституційного Суду України) для адміністративних досліджень служби в органах місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Оскільки право на службу в органах місцевого самоврядування передбачає працевлаштування на певній посаді, проходження служби чи зайняття виборної посади, то варто звернути увагу на право на труд і пов'язані з ним права.

Праву на працю присвячена стаття 43, перша частина якої встановлює, що «кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно вибирає або на яку вільно погоджується». Крім того, вагомими в контексті аналізу служби в органах місцевого самоврядування будуть права, тісно пов'язані з правом на працю та передбачені Конституцією України 1996 року:

- право на належні, безпечні й здорові умови праці (відповідно до частини четвертої статті 43);
- право на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом (відповідно до частини четвертої статті 43);
- право на захист від незаконного звільнення (відповідно до частини шостої статті 43);
- право на своєчасне одержання винагороди за працю (відповідно до частини сьомої статті 43);
- право на відпочинок (відповідно до частини першої статті 45);
- право на соціальний захист (відповідно до статті 46).

Крім того, право на службу в органах місцевого самоврядування мають не тільки особи, на яких розповсюджуються процитовані вище положення Розділу II. Так, важливим є і Розділ III Конституції України, назва якого «Вибори. Референдум».

Справа в тому, що на службі в органах місцевого самоврядування розрізняють виборні та інші посади. І на виборні посади в органи місцевого самоврядування населенням можуть обиратися ті особи, які мають активне виборче право (тобто до місцевих рад, а також як сільських, селищних, міських голів).

А вимоги до осіб, які мають активне виборче право, передбачені в статті 70 Конституції, яка встановлює: «Право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років. Не мають права голосу громадяни, яких визнано судом недієздатними».

Хотілося б детальніше зупинитися на різниці між виборними та іншими посадами на службі в органах місцевого самоврядування. Другий вид посад інколи іменують «адміністративними», і варто погодитися з таким підходом.

Отже, виборні посади передбачають, що особа на цю посаду обирається, тоді як для зайняття адміністративної посади необхідним є акт призначення на неї (здебільшого за результатами конкурсу).

Друга відмінність полягає в тому, що виборні посади обіймають здебільшого представники певних політичних партій, а ось зайняття адміністративної посади потребує політичної нейтральності.

Третя відмінність полягає в тому, як саме здійснюється адміністративно-правова регламентація правовідносин, пов'язаних із вступом, перебуванням на тому чи іншому виді посад та з припиненням перебування на посаді. Для адміністративних посад це з числа законів лише Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», а для виборних посад – цей Закон, а також додатково ще Виборчий кодекс України і Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад». Детальніше ці документи буде охарактеризовано далі в нашому дослідженні.

Четверта відмінність полягає в тому, що на адміністративній службі в органах місцевого самоврядування наявні ранги для службовців, але аналогічних рангів для тих, хто обіймає виборні посади, не передбачено.

Нарешті, максимальний вік для тих, хто знаходиться на адміністративній службі в органах

місцевого самоврядування, становить 65 років, тоді як для тих, хто обіймає вибірні посади в органах місцевого самоврядування, віковий ценз не передбачається.

Варто зауважити з цього питання ще й те, що поняття «службова кар'єра» фахівці з адміністративного права застосовують лише по відношенню до тих осіб, які знаходяться на адміністративних посадах в органах місцевого самоврядування [2, с. 5–6]. По відношенню до осіб, які обіймають виборні посади в органах місцевого самоврядування, слід зазначити, що їхнє знаходження на посаді обмежено певним строком (на відміну від тих осіб, які займають адміністративні посади).

Варто підкреслити, що в тексті Основного Закону України 1996 року значно більше уваги приділяється державній службі, ніж службі в органах місцевого самоврядування (наприклад, передбачено, що основи державної служби регламентуються виключно законами України, а щодо служби в органах місцевого самоврядування – ні). На цьому ті положення Конституції України 1996 року, на які доцільно було звернути увагу під час дослідження адміністративно-правового регулювання службових правовідносин в органах місцевого самоврядування, слід уважати вичерпаними.

Хоча, в юридичній літературі існують й інші думки. Так, Ю.П. Битяк особливо підкреслив роль Конституції 1996 року в регламентації правовідносин, пов'язаних з публічною службою. Зокрема, з числа статей, які не було перераховано вище, він відзначив такі:

« – у ст. 8 визначено, що «в Україні визнається і діє принцип верховенства права;

– принцип законності закріплений у ст. 19 – «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України»;

– важливе значення має ст. 92 Конституції України, котра передбачає, що виключно законами України визначаються: організація і діяльність органів виконавчої влади, а також основи державної служби (ч. 1 п. 12); засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них (ч. 1 п. 22) та ін.;

– у ч. 2 ст. 92 закріплено, що виключно законами України встановлюються державні нагороди, військові звання, дипломатичні ранги та інші спеціальні звання» [3, с. 12–13].

На наш погляд, більшість із цих положень має дуже загальний характер – наприклад, щодо принципу законності, щодо принципу верховенства права. Настільки загальні положення навряд чи доцільно включати до огляду спеціального законодавства про публічну службу загалом та про службу в органах місцевого самоврядування зокрема.

Як проміжний висновок слід рекомендувати в дослідженнях стану адміністративно-правового регулювання службових правовідносин в органах місцевого самоврядування враховувати такі, що їх конкретизують, рішення Конституційного Суду України.

Як зазначив відомий фахівець із питань публічної служби О.Ю. Оболенський, «важливим джерелом права про публічну службу є рішення Конституційного Суду України з питань публічної служби. Слід зазначити, що кількість таких рішень останнім часом суттєво збільшилася, що свідчить про необхідність удосконалення законодавства про публічну службу і насамперед прийняття узагальнюючого закону про публічну службу, який передбачав би її основні положення» [4, с. 145]. А фахівець із питань конституційного права Н.В. Мішина відзначає, що наявність цього органу конституційної юрисдикції (єдиного) є вкрай важливою для захисту конституційних прав і свобод людини в Україні [5; 6; 7].

Варто звернути увагу на низку рішень Конституційного Суду України, які стосуються служби в органах місцевого самоврядування як безпосередньо, так і опосередковано (наприклад, якщо йдеться про державну службу). Відповідно до цього поділу доцільно запропонувати в адміністративно-правових дослідженнях регулювання службових правовідносин в органах місцевого самоврядування угруповувати відповідні рішення Конституційного Суду України таким чином:

а) рішення, в тексті яких розглядаються питання безпосередньо щодо служби в органах місцевого самоврядування;

б) рішення, в тексті яких розглядаються питання, що опосередковано стосуються служби в органах місцевого самоврядування.

До числа рішень Конституційного Суду України, в тексті яких розглядаються питання безпосередньо щодо служби в органах місцевого самоврядування, слід віднести:

– рішення у справі про сумісництво посад народного депутата України і міського голови;

– рішення у справі щодо статусу депутатів рад;

– рішення у справі про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в місті Києві;

– рішення у справі про граничний вік перебування на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування;

– рішення у справі про поєднання посади в місцевій державній адміністрації з мандатом депутата місцевої ради.

Частина перша статті 38 Конституції України, яка передбачає, що «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування», зазнавала свого офіційного тлумачення у 1999 році.

Під час аналізу рішення Конституційного Суду України від 6 липня 1999 року № 7-рп/99 у справі за конституційними поданнями 49-ти народних депутатів України і виконавчого комітету Вінницької міської ради щодо офіційного тлумачення положень статей 38, 78 Конституції України, статей 1, 10, 12, частини другої статті 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про сумісництво посад народного депутата України і міського голови) з точки зору проведення адміністративно-правового дослідження регулювання службових правовідносин в органах місцевого самоврядування слід звернути увагу на таке.

Воно стосується не всіх громадян, які прагнуть реалізувати право на службу в органах місцевого самоврядування, а лише тих, які претендують на виборні посади. У цьому рішенні сформульовано кілька важливих дефініцій (наприклад, поняття «міський голова»), а також визначено, що всі виборні посадові особи органів місцевого самоврядування мають представницький мандат, а тому не можуть водночас обіймати ще одну виборну посаду.

Аналізуючи підстави звернення, єдиний орган конституційної юрисдикції відзначив, що «у конституційних поданнях народних депутатів України і виконавчого комітету Вінницької міської ради зазначається, що згідно з частиною першою статті 38 Конституції України громадяни мають право вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Посилаючись на це положення і положення Основного Закону про те, що конституційні права і свободи людини і громадянина гарантуються і не можуть бути скасовані (частина друга статті 22), а також не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України (частина перша статті 64), суб'єкти права на конституційне

подання стверджують, що «громадянам надано право бути обраними одночасно як до органів державної влади (в даному випадку – до Верховної Ради України), так і до органів місцевого самоврядування» [8].

Ознайомлення з подальшими частинами Рішення свідчить про те, що нормативне підґрунтя цього Рішення дещо застаріло – у ньому йдеться не про 5-річний, а про 4-річний строк повноважень представницьких органів публічної влади – як Верховної Ради України, так і місцевих рад, і сільських, селищних, міських голів. Однак це аж ніяк не зачіпає сутнісну сторону цього рішення.

Щодо поставленого запитання Конституційний Суд України «дійшов висновку, що положення частини першої статті 38 Конституції України, за яким громадяни мають право «вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування», в контексті положень частини другої статті 78 Конституції України треба розуміти так, що громадянину України надано право вільно бути обраним до будь-якого органу державної влади, зокрема до Верховної Ради України, до органу місцевого самоврядування – сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, а також бути обраним сільським, селищним, міським головою, але реалізувати набутий представницький мандат громадянин може тільки в одному з цих органів чи на посаді сільського, селищного, міського голови» [9].

На цьому завершується перша частина мотивувальної частини аналізованого Рішення.

Однак з точки зору дослідження адміністративно-правового регулювання службових правовідносин в органах місцевого самоврядування представляє інтерес також і друга частина мотивувальної частини аналізованого Рішення. У ній єдиний орган конституційної юрисдикції аналізує питання про офіційне тлумачення понять «представницький мандат» та «державна служба». У контексті нашого дослідження представляє інтерес перше поняття, тобто «представницький мандат».

На підставі аналогічних міркувань Конституційний Суд України сформулював і визначення поняття «міський голова», яке міститься в четвертій частині аналізованого рішення. Єдиний орган конституційної юрисдикції дійшов висновку, що мандат цієї посадової особи має представницький характер.

Не менш важливим у проведенні адміністративно-правового дослідження регулювання

службових правовідносин в органах місцевого самоврядування є врахування Рішення Конституційного Суду України від 13 травня 1998 року № 6-рп/98 у справі за конституційним поданням 47-ми народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 3 і 5 Закону України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів» (справа про статус депутатів рад).

У тексті Рішення узагальнено та констатовано, що «підставою для розгляду справи згідно зі статтею 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» є практична необхідність в офіційній інтерпретації положень статей 3 та 5 Закону України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів», зокрема щодо порядку дострокового припинення повноважень депутатів відповідно до частини першої статті 3 цього Закону та можливості поєднання депутатського мандата із зайняттям посад перших заступників та заступників керівників структурних підрозділів міської та районних у місті Києві державних адміністрацій» [9].

Це рішення належить до числа перших рішень Конституційного Суду України, а тому воно є досить невеликим за обсягом, мотивувальна частина цього Рішення є дуже стислою.

Висновки. Положення Розділу II Конституції України 1996 року про службу в органах місцевого самоврядування стосуються людиноцентристського виміру цього інституту. Слід запропонувати поділяти ці положення на три групи: а) загальні положення про публічну владу загалом та місцеве

самоврядування зокрема; б) загальні положення про права людини в контексті суб'єктів права на службу в органах місцевого самоврядування (принцип рівності та інші, політичні права, соціальні права у частині права на труд, права на відпочинок тощо, пасивне виборче право); в) положення про службу в органах місцевого самоврядування.

На підставі вищезазначеного слід рекомендувати викласти пункт 12 статті 92 Конституції України в такій редакції:

«Стаття 92. Виключно законами України визначаються: ...

12) організація і діяльність органів виконавчої влади, основи публічної служби (державної служби та служби в органах місцевого самоврядування), організації державної статистики та інформатики».

Як висновок слід рекомендувати в дослідженнях стану адміністративно-правового регулювання службових правовідносин в органах місцевого самоврядування враховувати такі, що їх конкретизують, рішення Конституційного Суду України.

Доцільно запропонувати під час адміністративно-правових досліджень регулювання службових правовідносин в органах місцевого самоврядування угруповувати відповідні рішення Конституційного Суду України таким чином: а) рішення, в тексті яких розглядаються питання безпосередньо служби в органах місцевого самоврядування; б) рішення, в тексті яких розглядаються питання, що опосередковано стосуються служби в органах місцевого самоврядування.

Список літератури:

1. Костюк В. Концепція права на публічну службу у контексті сьогодення: науково-теоретичний аспект. *Публічне право*. 2018. № 2 (30). С. 18–25.
2. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра в Україні: монографія. Одеса: Фенікс, 2011. 540 с.
3. Битяк Ю.П., Матюхіна Н.П., Федчишин С.А. Публічна служба: посіб. для підгот. до іспиту; за заг. ред. Н.П. Матюхіної. Харків: Право, 2018. 260 с.
4. Оболенський О.Ю. Державна служба: навч. посібник. Київ: КНЕУ, 2006. 467 с.
5. Мішина Н.В. Участь населення у місцевому самоврядуванні: регламентація в концепціях української муніципальної реформи. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2019. № 20. С. 48–53.
6. Mishyna N.V. Guarantees of Local Government in Ukraine / Гарантії місцевого самоврядування в Україні. *Юридика*. 2020. № 2. С. 15–18.
7. 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*. 2020. № 1. С. 16–20.
8. У справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України і виконавчого комітету Вінницької міської ради щодо офіційного тлумачення положень статей 38, 78 Конституції України, статей 1, 10, 12, частини другої статті 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про сумісництво посад народного депутата України і міського голови): Рішення Конституційного Суду України від 6 липня 1999 року № 7-рп/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-99>

9. У справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 3 та 5 Закону України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів» (справа щодо статусу депутатів рад) : Рішення Конституційного Суду України від 13 травня 1998 року N 6-рп/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-98>

Pylypiv V.I., Tylchyk V.V. SERVICE IN LOCAL GOVERNMENT: FUNDAMENTALS OF ADMINISTRATIVE RESEARCH

The purpose of the article is to analyze the basis for the Constitution of Ukraine of 1996 directly or indirectly (ie, in the decisions of the Constitutional Court of Ukraine) for administrative research of the service in local self-government bodies.

Since the right to serve in local self-government bodies presupposes employment in a certain position, service or holding an elected position, it is worth paying attention to the right to work and related rights.

In addition, the right to serve in local self-government bodies is not limited to persons covered by the above-mentioned provisions of Section II. Yes, Chapter III of the Constitution of Ukraine is also important, the title of which is "Elections. Referendum".

The provisions of Section II of the Constitution of Ukraine of 1996 on service in local self-government bodies concern the human-centric dimension of this institution. It should be proposed to divide these provisions into three groups: a) general provisions on public authorities in general and local self-government in particular; b) general provisions on human rights in the context of subjects of the right to serve in local self-government bodies (principle of equality and others, political rights, social rights in terms of the right to work, the right to rest, etc., passive suffrage); c) regulations on service in local self-government bodies.

Based on the above, it should be recommended to set out paragraph 12 of Article 92 of the Constitution of Ukraine as follows:

"Article 92. Only the laws of Ukraine determine: ...

12) organization and activity of executive bodies, basics of public service (civil service and service in local self-government bodies), organization of state statistics and informatics".

As an intermediate conclusion, it should be recommended that when studying the state of administrative and legal regulation of official legal relations in local self-government bodies, the decisions of the Constitutional Court of Ukraine that specify them be taken into account.

It is expedient to propose in administrative and legal research the regulation of official legal relations in local self-government bodies to group the relevant decisions of the Constitutional Court of Ukraine as follows: a) decisions in the text of which issues of direct service in local self-government bodies are considered; b) decisions in the text of which issues indirectly related to service in local self-government bodies are considered.

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.*