

Гусейнов К.А.

Міжнародний університет бізнесу і права

СЛУЖБА В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ДО ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕФІНІЦІЇ

Метою статті є аналіз сучасних праць українських учених про визначення поняття «служба в органах місцевого самоврядування».

Вперше доктринальна дефініція поняття «публічна служба» була сформульована в такому важливому джерелі адміністративного права, як Кодекс адміністративного судочинства України. Це свідчить як раз про те, що визначальними для інституту публічного права є норми галузі адміністративного права та положення адміністративного законодавства.

Як відомо, Кодекс адміністративного судочинства України було прийнято у 2005 році. Від моменту прийняття цей нормативно-правовий акт містив положення про публічну службу, в т.ч. її визначення.

Нормативна дефініція поняття «публічна служба», наведена в пункті 17 частини 3 статті Кодексу адміністративного судочинства України, має характер «дефініція – перелік».

У теорії держави і права є кілька підходів, які застосовуються для формулювання дефініцій. У тому числі це також і підхід «дефініція – перелік». Такі визначення є дуже вразливими тому, що не завжди є можливість умістити у визначення повний, вичерпний перелік. А інколи перелік може доповнюватися завдяки динаміці чинного законодавства, й тоді питання вірності, відповідності реаліям сьогодення такої дефініції є доволі гострим.

Ураховуючи належність служби в органах місцевого самоврядування до видів публічної служби разом із державною службою, з огляду на більш інноваційне законодавство про останню запропоновано застосовувати його положення, які вже виправдали себе на практиці, для подальшого вдосконалення адміністративно-правової регламентації права на службу в органах місцевого самоврядування. Для обґрунтування порівнянності служби в органах місцевого самоврядування та державної служби виявлено їхні спільні ознаки: а) є видами публічної служби; б) є публічними інститутами, діяльність яких спрямована на вирішення завдань державного та місцевого значення, на виконання функцій і завдань органів державної влади та органів місцевого самоврядування; в) передбачають наділення відповідних осіб владними повноваженнями з метою їх використання в межах посадових інструкцій; г) ґрунтуються на спільних принципах; д) передбачають майже ідентичний правовий статус посадових осіб.

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. Вперше доктринальна дефініція поняття «публічна служба» була сформульована в такому важливому джерелі адміністративного права, як Кодекс адміністративного судочинства України. Це свідчить як раз про те, що визначальними для інституту публічного права є норми галузі адміністративного права та положення адміністративного законодавства.

Як відомо, Кодекс адміністративного судочинства України було прийнято у 2005 році. Від моменту прийняття цей нормативно-правовий акт містив положення про публічну службу, в т.ч. її визначення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

У написанні цієї статті було використано роботи таких вчених, як Л.В. Коваль, В.С. Журавський, В.О. Серьогін, О.Н. Ярмиш, О.Ю. Дубинський, О.А. Ломакіна, О.В. Петришин та ін. [1–3].

Постановка завдання. Метою статті є аналіз сучасних праць українських учених про визначення поняття «служба в органах місцевого самоврядування».

Виклад основного матеріалу дослідження. Нормативна дефініція поняття «публічна служба» наводиться в пункті 17 частини 3 статті Кодексу адміністративного судочинства України:

– «діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування» [4].

Крім цього, Кодекс адміністративного судочинства України містить низку інших важливих у контексті захисту права доступу до публічної служби положень щодо поновлення на посаді, негайної виплати певних грошових сум у разі незаконного звільнення тощо. Про ці положення йтиметься далі, зараз доцільно лише відзначити, що вони мають процесуальний характер.

Нормативна дефініція поняття «публічна служба», наведена в пункті 17 частини 3 статті Кодексу адміністративного судочинства України, має характер «дефініція – перелік».

У теорії держави і права є кілька підходів, які застосовуються для формулювання дефініцій, у тому числі це також і підхід «дефініція – перелік». Такі визначення є дуже вразливими тому, що не завжди є можливість умістити у визначення повний, вичерпний перелік. А інколи перелік може доповнюватися завдяки динаміці чинного законодавства, й тоді питання вірності, відповідності реаліям сьогодення такої дефініції є доволі гострим.

Саме тому доцільно звернути увагу на те, як в українській юридичній літературі пропонують визначити поняття «публічна служба».

В. Тимків сформулював, що «публічна служба – це політична та професійна діяльність громадян України в органах державної влади, органах місцевого самоврядування та їхніх апаратах й інших недержавних органах, на які законами покладено виконання публічних функцій держави» [5, с. 73].

Це визначення викликає низку зауважень.

По-перше, публічна служба іменується «політичною діяльністю», але в юридичній літературі є поширеною класифікація, відповідно до якої посади в органах державної влади, в органах місцевого самоврядування є політичними та адміністративними. Можливо, автор має на увазі дещо інше. Але все одно виникає плутанина.

По-друге, не дуже зрозуміло, які саме функції держави є «публічними». За загальним підходом теорії держави і права всі функції держави мають публічний характер. Більш коректним із цієї точки зору є формулювання Л.В. Коваль щодо того, що «через службу здійснюється практична реалізація компетенції органів влади або повноважень інших

організацій» [6, с. 46]. З останнім твердженням можна повністю погодитись. Але головне – це визначення також містить перелік, й у даному випадку це перелік тих органів, де, як уважає автор, можна проходити публічну службу.

Майже аналогічне визначення поняття «публічна служба» надав О.В. Бедний. Він запропонував уважати, що «публічна служба є діяльністю, яка здійснюється на професійній основі особами, які займають посади в органах публічної влади, спрямована на здійснення покладених суспільством через державу на ці органи суспільно-важливих (публічних) функцій» [7, с. 14].

Можна побачити, що його пропозиція є більш точною, хоча вона і була сформульована у 2003 році, тобто коли ще не існувало нормативної дефініції поняття «публічна служба». Зокрема, в цій пропозиції більш чітко й точно зазначено, які функції виконуються, коли йдеться про правовідносини в межах інституту публічної служби (О.В. Бедний справедливо вважає, що це «покладені суспільством через державу на органи публічної влади суспільно-важливі (публічні) функції»).

Також слід зробити акцент на тому, що публічна служба представляє собою професійну діяльність. Детальніше про цю ознаку публічної служби буде йтися нижче.

Цікавою є позиція дослідників, які вважають, що поняття «публічна служба» варто розглядати в кількох значеннях, зокрема у вузькому розумінні та в широкому розумінні.

Так, на думку О.В. Петришина, «публічна служба у вузькому розумінні охоплює лише державну службу та службу в органах місцевого самоврядування (муніципальну службу), а публічна служба в широкому розумінні – це й службу в недержавних організаціях» [8, с. 139–140]. Треба відзначити це міркування й наголосити на тому, що в нашому дослідженні варто звернути увагу саме на публічну службу в широкому розумінні.

Наведені вище визначення поняття «публічна служба» є доволі типовими в сучасній українській юридичній літературі. Подібних визначень доволі багато. Оскільки публічна служба не є предметом нашого дослідження, то слід запропонувати (з огляду на предмет нашого дослідження) сформулювати визначення поняття «публічна служба», йдучи від конкретного до загального, тобто застосовуючи вдалі дефініції поняття «служба в органах місцевого самоврядування», «державна служба». Доцільно вести пошук таких «вдалих» дефініцій серед нормативних визначень.

Але спершу варто визначитись із тим, які ж саме види публічної служби існують зараз в Україні.

На нормативному рівні це питання належним чином не вирішено.

Одна зі спроб його вирішення – це визначення поняття «публічна служба», наведене в Кодексі адміністративного судочинства України:

- «діяльність на державних політичних посадах;
- професійна діяльність суддів, прокурорів;
- військова служба;
- альтернативна (невійськова) служба;
- дипломатична служба;
- інша державна служба;
- служба в органах влади Автономної Республіки Крим;
- органах місцевого самоврядування» [9].

М.І. Карпа виокремила такі основні складники публічної служби: державну службу, муніципальну, цивільну, спеціалізовану тощо [9]. Дослідниця ніяк не обґрунтовує та не пояснює цей перелік. Але слід звернути увагу на те, що він має невичерпний характер. Навряд чи можна вибрати такий підхід до формування переліку, який стосується такого важливого інституту адміністративного права, як інститут публічної служби в Україні.

Вищий адміністративний суд України вказав, що «визначальним при вирішенні видів публічної служби для правозастосування є правове регулювання їх діяльності, відповідно до якого можна визначити такі види публічної діяльності, які заслуговують на увагу під час вивчення судової практики. Це:

- діяльність на державних політичних посадах;
- професійна діяльність суддів;
- державна служба;
- служба в органах місцевого самоврядування [10].

Слід взяти до увагу цю позицію, хоча вона була сформульована доволі давно та органом, який уже не функціонує.

Відомі фахівці з конституційного права В.О. Серьогін і В.С. Журавський вважають, що

публічна служба – це служба в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, яка за своєю метою спрямована на вирішення суспільних справ [11, с. 109]. Слід повністю погодитися з цими авторами та додати, що за своєю метою публічна служба також спрямована і на вирішення державних справ (але оскільки «суспільство» «поглинає» державу, включаючи її до себе, то йдеться і про державні справи, зокрема).

Подібні думки висловлювались не тільки фахівцями з конституційного права, але й фахівцями з адміністративного права. О.Ю. Дубинський, наприклад, узагальнив, що «поняття публічна служба є більш широким і включає до свого складу державну службу і службу в органах місцевого самоврядування» [12, с. 60].

Такої ж позиції дотримуються і фахівці з теорії держави і права. Виходячи з того, як у вищевказаному визначенні О.В. Петришин сформулював поняття «публічна служба у вузькому розумінні», то до її складу входять: державна служба; служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба) [8, с. 139–140].

Висновки. Враховуючи належність служби в органах місцевого самоврядування до видів публічної служби разом із державною службою, з огляду на більш інноваційне законодавство про останню запропоновано застосовувати його положення, які вже виправдали себе на практиці, для подальшого вдосконалення адміністративно-правової регламентації права на службу в органах місцевого самоврядування. Для обґрунтування порівнянності служби в органах місцевого самоврядування та державної служби виявлено їхні спільні ознаки: а) є видами публічної служби; б) є публічними інститутами, діяльність яких спрямована на вирішення завдань державного та місцевого значення, на виконання функцій і завдань органів державної влади та органів місцевого самоврядування; в) передбачають наділення відповідних осіб владними повноваженнями з метою їх використання в межах посадових інструкцій; г) ґрунтуються на спільних принципах; д) передбачають майже ідентичний правовий статус посадових осіб.

Список 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. Кодекс адміністративного судочинства України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
5. Тимків В. Понятійні аспекти становлення публічної служби в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2012. № 3. С. 70–73.
6. Коваль Л.В. Адміністративне право: Курс лекцій для студентів юрид. вузів та факультетів. Київ : Вентурі, 1998. 460 с.
7. Бедний О.В. Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2003. 177 с.
8. Петришин А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ : монография. Харків : Факт, 1998. 168 с.
9. Карпа М., Дудник А. Основні складові публічної служби: тенденції розвитку. *Науковий вісник «Демократичне врядування»*. 2009. Вип. 3. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik3/fail/+Karpa.pdf
10. Про вивчення та узагальнення практики розгляду адміністративними судами спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби : аналітична довідка Вищого адміністративного суду України від 1 лют. 2009 р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>
11. Журавський В.С., Сербогін В.О., Ярмиш О.Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підруч. для студ. ВНЗ. Київ : Видавн. дім «Ін Юре», 2004. 672 с.
12. Дубинський О.Ю., Ломакіна О.А. Щодо співвідношення понять «службова особа», «посадова особа юридичної особи публічного права» та «суб'єкт декларування» у законодавстві України. *ЮРИДИКА / JURIDICA*. 2020. № 1. С. 5–10.

Huseinov K.A. SERVICE IN LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES: DEFINITION PROBLEMS

The purpose of the article is to analyze the modern works of Ukrainian scientists on the definition of “service in local government”.

For the first time, the doctrinal definition of the term “public service” was formulated in such an important source of administrative law as the Code of Administrative Procedure of Ukraine. This indicates that the determinants of the institution of public law are the rules of administrative law and the provisions of administrative law.

As you know, the Code of Administrative Procedure of Ukraine was adopted in 2005. From the moment of its adoption, this normative legal act contained provisions on public service, incl. – its definition.

The normative definition of the term “public service”, given in paragraph 17 of part 3 of Article of the Code of Administrative Procedure of Ukraine, has the character of “definition – list”.

In the theory of state and law, there are several approaches used to formulate definitions. Including – this is also the approach “definition – list”. Such definitions are very vulnerable because it is not always possible to include a complete, exhaustive list in the definitions. And sometimes – the list can be supplemented due to the dynamics of current legislation. And then the question of fidelity, compliance with the realities of today, such a definition is quite acute.

Given the affiliation of the service in local self-government bodies to the types of public service together with the civil service, given the more innovative legislation on the latter, it is proposed to apply its provisions, which have already proved themselves in practice, to further improve administrative and legal regulation of the right to serve in local self-government bodies. To substantiate the comparability of service in local governments and civil service revealed their common features: a) are types of public service; b) are public institutions whose activities are aimed at solving tasks of state and local importance, to perform the functions and tasks of public authorities and local governments; c) provide for the empowerment of relevant persons in order to use them within the job descriptions; d) are based on common principles; e) provide for almost identical legal status of officials.

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.*