

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

На правах рукопису

СЬОХ КАТЕРИНА ЯРОСЛАВІВНА

УДК 342.5; 342.84

**КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ГРОМАДЯН НА СЛУЖБУ В
ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

Дисертація
на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Науковий керівник –
Олійник Анатолій Юхимович,
кандидат юридичних наук, професор

Київ-2015

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ	4
ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ДОКТРИНАЛЬНІ ТА НОРМАТИВНІ ДЖЕРЕЛА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ГРОМАДЯН НА СЛУЖБУ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	
1.1. Розвиток конституційного права громадян на службу в органах місцевого самоврядування у доктринальних джерелах	14
1.2. Нормативно-правове регулювання конституційного права громадян на службу в органах місцевого самоврядування в Україні	42
1.3. Правова основа конституційного права громадян на службу в органах місцевого самоврядування у зарубіжних країнах	54
Висновки до розділу	66
РОЗДІЛ 2. МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ ТА ПРАВОВА ПРИРОДА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ГРОМАДЯН УКРАЇНИ НА СЛУЖБУ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	
2.1. Методологія дослідження конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування	68
2.2. Поняття, ознаки та зміст конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування	81
2.3. Конституційне право громадян України на службу в органах місцевого самоврядування в системі конституційних політичних прав людини і громадянина	112
Висновки до розділу	132
РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ГРОМАДЯН УКРАЇНИ НА СЛУЖБУ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	
3.1. Механізм реалізації конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування	134

3.2. Поняття, значення та види гарантій забезпечення конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування 151

3.3.Перспективи удосконалення конституційно-правового регулювання права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування в умовах євроінтеграційних процесів 175

Висновки до розділу 188

ВИСНОВКИ 190

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 194

ДОДАТКИ 232

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

АРК – Автономна Республіка Крим

АТУ – адміністративно-територіальний устрій

ВР АРК – Верховна Рада Автономної Республіки Крим

ВР України, ВРУ – Верховна Рада України

ВС України – Верховний Суд України

ЄКПЛ – Європейська Конвенція про захист прав людини і

основоположних свобод

ЄС, Євросоюз – Європейський Союз

ЄСПЛ – Європейський Суд з прав людини

Закон про службу в органах місцевого самоврядування – Закон України

«Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 р.

КЗпП – України Кодекс законів про працю України

КК України – Кримінальний кодекс України

КМУ, Уряд України – Кабінет Міністрів України

КПК України – Кримінальний процесуальний кодекс України

КСУ – Конституційний Суд України

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення

МВС України – Міністерство внутрішніх справ України

Нацдержслужба – Національне агенство України з питань державної

служби

ООН – Організація Об'єднаних Націй

Уповноважений з прав людини – Уповноважений Верховної Ради

України з прав людини

Хартія місцевого самоврядування, Хартія – Європейська хартія

місцевого самоврядування 1985 р.

ВСТУП

Актуальність теми. Конституційні права та свободи людини і громадянина, їх система і види тривалий час активно досліджуються в науці конституційного права. Спостерігається увага до цієї проблематики і з боку світової спільноти, впливових міжнародних організацій, зарубіжних експертів. В умовах демократичних реформ корегуються завдання і функції органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, відповідно і їх правовий статус. Зростає потреба в підвищенні ефективності форм та методів діяльності цих органів і посадових осіб, зміцненні законності, забезпеченні добробуту населення, прав та свобод людини і громадянина.

Серед закріплених Конституцією України прав та свобод людини і громадянина виокремлено право громадян України на участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати й бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, рівне право доступу до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. як правова основа розвитку даного виду публічної служби закріплює механізм реалізації конституційного права на службу в органах місцевого самоврядування. Водночас ним не вичерпується проблема регулювання та практичної реалізації досліджуваного права, аналіз доктринальних і нормативно-правових джерел конституційного права на службу в органах місцевого самоврядування, з'ясування поняття та природи, змісту й механізму його реалізації є тими актуальними питаннями, вирішення яких сприятиме удосконаленню конституційно-правового статусу людини і громадянина, функціонуванню системи місцевого самоврядування.

Служба в органах місцевого самоврядування як один з головних видів публічної служби в Україні вимагає науково обґрунтованої державної політики, якісно нової правової основи, що має відповідати існуючим загальновизнаним європейським стандартам, та ефективних контрольних процедур з боку населення. Цілеспрямоване забезпечення процесу формування корпусу

професійних службовців в органах місцевого самоврядування є важливим завданням територіальних громад та має стати частиною загальнодержавних завдань, результатом реформи місцевого самоврядування в Україні. Також це частина загальнотеоретичних проблем, що є предметом вивчення сучасної науки конституційного і муніципального права. Їх досягнення сприятимуть удосконаленню конституційно-правових засад місцевого самоврядування, публічної служби, створенню нормативно-правової бази європейського зразка, яка на засадах демократичності, рівного доступу, професіоналізму гарантуватиме громадянам України конституційне право на службу в органах місцевого самоврядування.

Водночас існує зарубіжний і вітчизняний досвід залучення до цього виду служби високопрофесійних фахівців, яким це право гарантується державою. Це стосується поширення магдебурзького права, яке наближало нашу державу до цивілізованих європейських держав, забезпечувало доступність до муніципальної служби. Сьогодні є потреба узагальнення такого досвіду і пошуку нових підходів до реалізації й гарантування конституційного права громадян на службу в органах місцевого самоврядування.

Дана проблема має багатоаспектний характер, тому деякі її складові досліджували науковці в різних галузях юридичної науки, а також представники інших наук. Незважаючи на здобутки сучасної юридичної науки, теоретико-історичну базу становлення органів місцевого самоврядування, поняття і класифікації видів публічної служби, захисту конституційних прав та свобод людини і громадянина, залишається низка важливих питань, що потребують ґрунтовного цільового аналізу. Йдеться про розвиток конституційного права громадян на службу в органах місцевого самоврядування в Україні, зарубіжний досвід правового регулювання цього права, забезпечення механізму його реалізації, перспективи внесення змін до законів та інших правових актів України з метою забезпечення прозорості й доступності послуг, які надають посадові особи місцевого самоврядування,

підвищення їх якості й подолання корупції. Зазначені обставини й зумовили актуальність дослідження та обрання теми дисертаційної роботи.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертацію виконано відповідно до Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу (Закон України 2004 р.), Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2011–2015 роки (постанова загальних зборів Національної академії правових наук від 24.09.2010 р. №14/10, із змінами), Пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2010–2014 років (наказ МВС України від 29.07.2010 р. № 347). Тему дисертації затверджено рішенням Вченої ради Національної академії внутрішніх справ від 28 вересня 2010 р. (протокол № 15), схвалено відділенням конституційного права, муніципального права Національної академії правових наук України (№ 228, 2010 р.).

Мета і задачі дослідження. *Метою* роботи є комплексне наукове дослідження правової природи та засад регулювання конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування з формулюванням на цій основі висновків, узагальнень, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на удосконалення конституційно-правового забезпечення реалізації даного права.

Для досягнення зазначеної мети необхідно було вирішити такі *задачі*:

- охарактеризувати процес виникнення і розвитку конституційного права громадян на службу в органах місцевого самоврядування, доктринальні джерела з цього питання;
- розкрити нормативно-правові джерела конституційного права на службу в органах місцевого самоврядування в Україні й зарубіжних державах;
- запропонувати методологію дослідження конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування;
- сформулювати поняття конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування, виділити його ознаки та зміст;

- з'ясувати місце права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування в системі конституційних політичних прав людини і громадянина;
- визначити особливості конституційно-правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування;
- встановити особливості механізму реалізації конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування;
- надати визначення й окреслити види гарантій конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування;
- запропонувати напрями удосконалення конституційно-правового забезпечення права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування.

Об'єктом дослідження є конституційні політичні права та їх забезпечення в Україні.

Предметом дослідження є конституційне право громадян на службу в органах місцевого самоврядування.

Методи дослідження. Підготовка дослідження, його задачі, предмет та об'єкт зумовили використання загальнонаукових і спеціальних методів пізнання. Визначальними методами дослідження стали: *метод герменевтики* – для змістовного аналізу й тлумачення текстів нормативно-правових актів та інших офіційних документів; *системний* і *структурно-функціональний* – для визначення місця і ролі конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування в системі конституційних політичних прав та свобод людини і громадянина, а також аналізу принципів і змісту, механізму реалізації, гарантій забезпечення цього права; *формально-юридичний, логіко-юридичний і догматичний* – для уточнення понятійно-категоріального апарату; *порівняльно-правовий* – для вивчення законодавчої основи та механізму реалізації права громадян на службу в органах місцевого самоврядування в зарубіжних державах, відповідності чинного законодавства України міжнародно-правовим стандартам у цій сфері; *історико-правовий* – для

ретроспективного аналізу генези права громадян на службу в органах місцевого самоврядування, його конституційно-правового забезпечення на різних етапах історичного розвитку; *прогностичний і моделювання* – для визначення головних напрямів подальшого удосконалення конституційно-правового регулювання права на службу в органах місцевого самоврядування; *соціологічний* – для вивчення думок посадових осіб місцевого самоврядування щодо проблем їх діяльності; *статистичний* – для узагальнення результатів соціологічних досліджень, вивчення статистичних матеріалів. Водночас відображені такі загальнонаукові методи як *аналіз і синтез, узагальнення, індукції і дедукції* та ін. Згадані методи у взаємозв'язку сприяли досягненню всебічності, повноти й об'єктивності наукових пошуків, обґрунтованості та узгодженості сформульованих висновків.

Емпіричну базу дослідження становлять зведені дані соціологічного опитування 400 респондентів, зокрема 300 студентів Національної академії внутрішніх справ та 100 посадових осіб органів місцевого самоврядування Рівненської області (Рівненської обласної ради, Зарічненської районної ради, Зарічненської селищної ради, Дібрівської сільської ради, Серницької сільської ради, Морочненської сільської ради). Участь в опитуванні взяли особи різного віку: від 21 до 30 років – 22 %; від 31 до 40 років – 31 %; від 41 до 50 років – 29 %; понад 50 років – 18 %, що сприяло репрезентативності дослідження.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертація є комплексним науковим дослідженням, присвяченим теоретичним і практичним аспектам конституційного права громадян на службу в органах місцевого самоврядування. Відповідно до сучасних тенденцій державно-правового розвитку, здійснення реформ проаналізовано природу і зміст конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування, ґрунтовно вивчено зарубіжний досвід його регулювання, особливості механізму реалізації, перспективи удосконалення національного законодавства в цій сфері.

У результаті проведеного дослідження сформульовано нові теоретичні положення і висновки, зокрема:

вперше:

- виявлено поліваріативність конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування, що пояснюється специфічними ознаками та критеріями, які відрізняють його від конституційного права громадян України на участь в управлінні державними справами, конституційного права громадян на державну службу – функціональне призначення, суб'єкти та об'єкт, матеріально-фінансова й організаційна основи; можливості, передбачені його змістом;
- сформульовано авторське визначення конституційно-правового механізму реалізації конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування;
- науково обґрунтовано необхідність унесення змін до ст. 1 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. з викладенням її в такій редакції: «Служба в органах місцевого самоврядування – це гарантована Конституцією та законами України добровільна професійна на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, спрямована на реалізацію територіальною громадою права на місцеве самоврядування»;

удосконалено:

- поняття конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування в об'єктивному значенні як сукупності правових норм і принципів, що закріплюються текстуально в Конституції і законах України, на підставі яких у громадянина, який відповідає встановленим вимогам для участі в певній сфері політичної діяльності, виникають та припиняються суспільні відносини щодо доступу і проходження служби в органах місцевого самоврядування;
- визначення права громадянина на службу в органах місцевого самоврядування в суб'єктивному значенні – це непорушні та гарантовані вид і міра можливої (дозволеної), свідомо вольової поведінки суб'єкта (громадянина) в конкретних правовідносинах щодо доступу та проходження служби в органах

місцевого самоврядування, участі в управлінні місцевими справами, шляхом здійснення трудової діяльності та реалізації своїх політичних прав в органах місцевого самоврядування, а також це воля громадян, спрямована на зміцнення місцевої демократії в державі;

– наукове бачення доцільності розширення суб'єктного складу права на службу в органах місцевого самоврядування, тобто поширення його не лише на громадян, а й на іноземців та осіб без громадянства, які протягом останніх п'яти років постійно на законних підставах проживають на території України та відповідають іншим вимогам, встановленим у законодавстві України;

– визначення змісту конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування як складної конституційно-правової конструкції, що регламентує умови доступу до служби в органах місцевого самоврядування, зайняття відповідних посад, реалізацію конституційно-правового статусу посадових осіб органів місцевого самоврядування, користування відповідними можливостями громадян України, які перебувають на службі в органах місцевого самоврядування, з метою задоволення власних законних інтересів, потреб та інтересів територіальної громади;

дістало подальший розвиток:

– порівняльна характеристика конституційно-правової регламентації права на службу в органах місцевого самоврядування за законодавством України та зарубіжних держав, зумовлена відмінними національними і місцевими традиціями, історичним розвитком, формою державного устрою тощо;

– періодизація процесу розвитку права на службу в органах місцевого самоврядування на різних етапах розвитку української державності: 1) період Княжої доби (IX–XIII ст.), 2) з часу поширення магдебурзького права на українських землях до козацьких часів (до XVIII ст.), 3) період відновлення національної держави – Української народної республіки (початок XX ст.); 4) радянський період (1922–1991 рр.); 5) сучасний період незалежної України.

– оцінка відповідності конституційно-правових актів, які забезпечують право громадян на службу в органах місцевого самоврядування, існуючим

міжнародно-правовим стандартам у цій сфері, насамперед, Європейській хартії місцевого самоврядування;

– поняття гарантій конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування, якими слід вважати закріплену на конституційно-правовому рівні сукупність умов і засобів, що держава і територіальні громади, відповідні органи й посадові особи створюють для належного забезпечення права доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування, проходження служби, конституційно-правового статусу посадових осіб органів місцевого самоврядування;

– пропозиції щодо використання в разі реалізації права доступу громадян України до служби переважно конкурсного відбору як найбільш об'єктивної процедури прийняття на цей вид служби, удосконалення кадрової політики, ротації кадрів, підвищення професіоналізму й компетентності, атестаційних процедур посадових осіб місцевого самоврядування, їх перепідготовки, стимулювання кар'єрного зростання і формування відповідного резерву;

– висновки щодо доцільності формування національної муніципальної службової доктрини й муніципального службового права.

– напрями розвитку системи взаємодії органів і посадових осіб державної влади, місцевого самоврядування та громадськості для забезпечення ефективної служби в органах місцевого самоврядування в інтересах місцевого населення і громад, підвищення їх добробуту, успішного розвитку підприємств на відповідній території, територіальної цілісності держави і національних інтересів.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані в дисертаційному дослідженні висновки, пропозиції і рекомендації впроваджено та може бути використано в:

– *законотворчій діяльності* – при розробленні проектів змін, доповнень до чинного законодавства з питань реалізації конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування (акт впровадження Комітету Верховної Ради України з прав людини, національних меншин і міжнародних відносин від 15 червня 2015 р. № 125);

- *правозастосовній діяльності* – з метою реалізації конституційного права громадян на службу в органах місцевого самоврядування, правового статусу посадових осіб органів місцевого самоврядування та попередження порушення цього права громадян (акт впровадження Рівненської обласної ради від 15 червня 2015 р. № 14/32);
- *навчальному процесі* – при підготовці підручників і посібників, методичних рекомендацій, дидактичних матеріалів з навчальних дисциплін «Конституційне право України», «Муніципальне право України», а також під час проведення усіх видів занять із зазначених дисциплін (акт впровадження Національної академії внутрішніх справ від 25 червня 2015 р. № 50);
- *науково-дослідній сфері* – для подальших досліджень конституційного права на службу в органах місцевого самоврядування, видів публічної служби, політичних прав людини і громадянина, проблем місцевого самоврядування.

Апробація результатів дисертації. Основні положення й висновки роботи оприлюднено на таких всеукраїнських і міжнародних науково-практичних конференціях: «Актуальні проблеми забезпечення конституційних прав та свобод людини і громадянина в Україні» (Київ, 15–16 квітня 2011 р.); «Захист прав людини в Україні: досвід, проблеми, перспективи» (Київ, 10 січня 2013 р.); «Роль правоохоронних органів у формуванні правової держави в умовах євроінтеграції України» (Київ, 12 березня 2015 р.).

Публікації. За результатами дисертаційного дослідження опубліковано вісім наукових праць, зокрема чотири статті – у виданнях, включених МОН України до переліку наукових фахових видань з юридичних наук, одна стаття – у зарубіжному науковому періодичному виданні, а також три тези – у збірниках наукових доповідей та повідомлень конференцій.

Структура дисертації визначається її метою, задачами та предметом дослідження і складається із вступу, трьох розділів, що включають у себе десять підрозділів, висновків, списку використаних джерел (365 найменувань на 38 сторінках) і чотирьох додатків на 14 сторінках. Повний обсяг дисертації становить 245 сторінок, з них обсяг основного тексту – 193 сторінки.

РОЗДІЛ 1

ДОКТРИНАЛЬНІ ТА НОРМАТИВНІ ДЖЕРЕЛА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ГРОМАДЯН УКРАЇНИ НА СЛУЖБУ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Розвиток конституційного права громадян на службу в органах місцевого самоврядування у доктринальних джерелах

На сучасному етапі розвитку України, в умовах демократичних перетворень розвиваються та удосконалюються суспільно-політичні відносини та інститути, зміцнюються засади громадянського суспільства і правової держави. Важлива роль у цих процесах відводиться органам публічної влади, у тому числі органам місцевого самоврядування, завданням є забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина.

На нашу думку, практично усі права і свободи людини і громадянина, особливості їх забезпечення й реалізації є предметом наукових дискусій. Разом з тим, є й ті, які потребують ґрунтовних досліджень. Без сумніву, таким є право громадян на службу в органах місцевого самоврядування.

В історичній ретроспективі генезис даного права – тривалий процес, пов'язаний з розвитком народовладдя в Україні, зі встановленням конституційного права і національної доктрини місцевого самоврядування. Ідейну основу сучасного права на службу в органах місцевого самоврядування, на нашу думку, можна відшукати у фундаментальних працях, присвячених вченню про природне право, теоріям чи концепціям походження місцевого самоврядування. Як відомо, існує велика кількість наукових теорій походження місцевого самоврядування, які у різний спосіб тлумачать його сутність, особливості взаємовідносин з державою.

Представники однієї з таких теорій – теорії природних прав вільної громади (теорія вільної громади) – А. де Токвіль, Г.Аренс, Н.Гербер, О.Гірке, Б.Констан де Ребек, О. Лаванд, Е.Мейер, О.Ресслер, Туре, Б.Чичерін та ін. обґрунтовували, що право жителів на управління своїми справами є таким же

невід'ємним і невідчуженим правом, як і природні права та основні свободи людини, що дані їй від народження. Ця теорія базувалася на природно-правовій школі Дж.Лока, за якою громада як «природна», що історично виникла раніше, ніж держава, має невідчужувані права самостійно вирішувати місцеві питання й управляти власними справами [87, 199, 313].

Оскільки місцеве самоврядування – це влада самостійна і особлива, де відбивається зміст такого суспільства, вона є природною і невід'ємною [324, с. 12]. Тому з природного права громади можна вивести основні елементи самоврядування: 1) управління власними справами громад, відмінними від справ державного управління; 2) громади є суб'єктами належних їм прав, відособленими від держави юридичними особами, тому незаконне втручання держави у справи громади є порушенням її прав; 3) посадові особи врядування громад належать до органів не держави, а громад, суспільства [96, с. 57; 98]. Але ідея невідчужуваності, недоторканності прав громад дещо суперечлива, адже це територіальні одиниці, створені державою.

За господарською теорією, місцеве самоврядування – це управління справами недержавного значення, власними господарськими справами громади. Ця теорія обґрунтовує статус громади як відмінного від держави суб'єкта права, акцентує на господарському характері діяльності муніципалітетів (О.Васильчиков, В.Лешков, Р.Моль). Органи самоврядування самостійні в неполітичній господарській сфері, обумовлюється співіснування на місцевому рівні його органів з урядовими, справами громади управляє сама громада, а не державні органи [211, 212]. Первинна природа громади щодо держави досить суперечлива, адже громада, повноваження органів самоврядування не можуть існувати без держави. У кожній державі по-своєму розмежовані власні і делеговані повноваження, державні справи, виконання яких доручене громадам, їх спеціально уповноваженим органам і посадовим особам.

Згадані суперечності зумовили появу державницької теорії самоврядування (Р. Гнейст, А. Градовський, М. Коркунов, М. Лазаревський,

Б. Нольде, Л. Штейн). Тут суть самоврядування криється не у відокремленні від держави, а у служінні її інтересам і цілям. Обсяг компетенції місцевих органів визначає держава, самоврядування є формою місцевого державного управління. Тобто передбачається збільшення управлінських функцій, зростання мобільності населення, організація органів місцевого самоврядування як самоврядних спілок, яким доручається ведення державних справ на їх території. Вони підпорядковані державі, діють за принципом «дозволено лише те, що передбачене законом. Але виконання державно-владних повноважень місцевими органами в державних інтересах зумовило зростання чиновницького апарату, видатків на утримання тощо.

Державна природа інститутів місцевого самоврядування зумовлена поєднанням місцевих справ і загальнодержавних, ставлячи виборні органи в адміністративну і фінансову залежність від уряду. Вони стають органами, що здійснюють в межах загальної державної політики різновид виконавчої діяльності. Такої думки дотримуються Р. Граверт (Німеччина), П. Слоу (Англія), С. Монті (Швеція), Ш. Махешварі (Індія).

На розвиток теорій місцевого самоврядування вплинули представники утопічного соціалізму (Т. Мор, Т. Кампанелла, Ш. Фур'є, Р. Оуен, О. Сен-Симон, Ж.-Ж. Руссо). Р.Оуен розробив конституцію самодостатніх комун, «селищ спільності», за якою вони повинні функціонувати на основі колективної праці, громадської власності, рівності прав та обов'язків своїх членів. Загалом органи самоврядування вже не вважались виключно органами держави, а й громад. Д. Міль розглядав місцеву владу у формі виховного інструменту, що спонукає людей визнавати як власні інтереси, так і справедливі вимоги інших. Індивіди, з огляду на спільні інтереси місцевостей, беруть участь в управлінні місцевими справами [87, с. 493-497].

Більшість сучасних теорій враховують двоїстий характер муніципальної діяльності. За теорією дуалізму муніципального управління (муніципального дуалізму) органи місцевого самоврядування, здійснюючи відповідні управлінські функції, виходять за рамки місцевих інтересів і повинні стати

інструментом державної адміністрації [15, с. 25; 16; 17]. Вона базується на класичній ліберальній теорії про залежність демократичної держави від місцевого самоврядування, ідеї його недержавної політико-правової природи, що має власну компетенцію при вирішенні питань місцевого значення, для забезпечення загальнодержавних інтересів здійснює делеговані державою функції, під її контролем у встановленому порядку [14, с. 731].

Прибічники органічної теорії Г. Спенсер, Г. Аренс, Й. Блюнчлі розглядають громаду як низовий соціальний організм з публічно-правовими повноваженнями, які не делеговані державою, а належать їй за власним правом [17, с. 41]. Переважно комунальний зміст діяльності органів місцевого самоврядування, пріоритет забезпечення інтересів жителів муніципального утворення складають основу теорії соціального обслуговування. Тут органи самоврядування – установи з обслуговування населення, задоволення приватно-публічних інтересів усіх прошарків суспільства.

Розповсюджені й інші концепції організації влади на місцях: політична теорія самоврядування, теорія самоврядних одиниць як юридичних осіб. Так, за твердженнями прихильників останньої місцеве самоврядування – «продукт самообмеження держави» (Г. Єллінек), муніципалітети виконують функції державного управління, та залишаються органами територіальної громади [96].

Ряд дослідників обґрунтовують неточність уніфікованої категорії «теорії місцевого самоврядування», яка звужує суть і зміст організації влади на місцях. З огляду на це, пропонується розрізняти «теорії організації самоврядної влади» та «теорії організації місцевої влади» [147, с. 27]. У контексті даного дослідження, на нашу думку, можливо доцільно вести мову про «теорії організації служби в органах місцевого самоврядування».

Як бачимо, сформувалось ряд теорій (концепцій) походження місцевого самоврядування, які у різний спосіб тлумачать сутність даного інституту, розкривають природу служби в органах місцевого самоврядування.

На переконання М. Баймуратова і В. Григор'єва, незважаючи на те, що самоврядні і державні начала в управлінні на локальному рівні фактично

сполучаються у єдиному інструментально-нормативному комплексі публічної влади і синергетично спільно беруть участь у реалізації публічно-владних повноважень, дві підсистеми публічної влади самостійні та рівноправні. Їх залежність допускає розгляд в теоретичному плані в якості відокремлених і пов'язаних – в межах однієї системи, але такою системою слід вважати не механізм держави, а суспільство, систему публічної влади [13, с. 31].

Сутнісні характеристики місцевого самоврядування, права на службу в їх органах зумовлені заснуванням на саморегуляції різновиду соціального управління, в основу якого покладено спільне вирішення справ. Ряд ознак – самоорганізація і саморегуляція через системоутворюючу роль потребують конкретизації, визначення межі, за якою вони не повинні перетворитися на «іноорганізацію» й «інорегуляцію», а самоврядування на інші види управління. Розуміння самоврядування в якості управління суспільством самими його членами є неточним, бо не зрозуміло: кому належить управління і хто його здійснює. Цей термін має орієнтувати на характер органів управління представників суспільства, яким доручається здійснення певних функцій, відображати потреби саморегуляції життєдіяльності спільноти, що створює для цього систему органів та посадових осіб, фінансує самостійний, відмінний від державної, вид публічної служби. Такої думки дотримується і Л. Григорян, що самоврядування не слід розуміти спрощено, ніби усі члени суспільства одночасно здійснюють владу. Влада може бути реалізована безпосередньо членами суспільства і через певний механізм, виражаючи волю й інтереси суспільства. Тут органи самоврядування є володарюючими [60, с. 24].

Визначення поняття місцевого самоврядування, виходячи з різноманітних концепцій (теорій), зумовило появу різних підходів до визначення його сутності, права на службу в органах місцевого самоврядування і безпосередньо даного виду служби.

Як відомо, місцеве самоврядування є результатом розвитку цивілізації, його коріння сягають родоплемінного самоврядування, що існувало ще до

появи держави. Ще в античні часи Закон Юлія Цезаря 45 р. до н.е. закріплював таку організацію міської влади (муніципального устрою), принципи якої визначили головний напрям розвитку місцевого самоврядування у світі [172]. У Стародавньому Римі муніципалітетами називалися міста, що користувалися самоврядними правами, обирались населенням.

Із середньовіччя в країнах Європи у містах існували дорадчі ради зі складу місцевої аристократії, привілейованих верств, міського патриціату. Вищим органом міського управління були народні збори громадян – членів міської громади, які обирали муніципальних магістратів і вирішували місцеві справи. Міста мали муніципальні сенати як представницькі органи, муніципальні магістратури – органи судової та адміністративної влади. В умовах розквіту міського життя XI-XIII стст. у Європі міста стали центрами економічного життя, їх мешканці почали боротьбу з феодалними сеньйорами за свої права і самостійність. Виходячи з цього, сеньйори, єпископи й королі, надавали містам окремі вольності й привілеї, що закріплювались з XI ст. в особливих хартіях [100].

З падінням міського патриціату у містах зростає роль народних зборів: міських, квартальних, професійних, з'явилися відповідні представництва – міські ради. Згодом виникла посада бургомістра (мера), який іноді був головою міської ради, старшим міським адміністратором.

У межах міської організації того часу склався ще один вид самоврядування – самоврядування станово-професійних організацій, загальні установи, ради й магістрати, залежні від територіальних чи професійних об'єднань. Для захисту своїх загальних (общинних) інтересів торговці і ремісники до становлення міст як відокремлених комун почали утворювати союзи, отримуючи благословення єпископів і в результаті дозвіл на привілеї. Їх прикладами є гільдії – професійно-церковні общини, де всі члени були рівними і зобов'язувались визнати владу общини, її представників [63, с. 192-193].

Комунальні революції в Західній Європі XI-XIII століть значно вплинули на становлення місцевого (комунального) самоврядування як

самостійного правового інституту, його керівних та інших посадових осіб. Передбачалось звільнення міста від влади феодала та створення міських органів самоврядування – виборної ради і магістрату, які були незалежними від центральної «коронної» влади.

Місцеве самоврядування конкретної держави віддзеркалює традиції народу, рівень розвитку суспільства та умови його існування. Це стосується і самоврядування на українських землях, права громадян на службу в органах місцевого самоврядування, права територіальних громад на самоврядування, що існують з давніх часів і мають демократичні традиції.

У період стародавніх часів, зокрема за Київської Русі розвивалось громадське самоврядування. Згодом виникло магдебурзьке право, що у більшості досліджень трактується як середньовічне міське право, за яким міста частково звільнялись від центральної адміністрації (королівські) або влади феодала (приватні), створювали самоврядні органи. Підкреслюється, що самоврядування середньовічних міст на підставі магдебурзького права було першою історичною формою місцевого самоврядування [56]. Його сутність полягала у тому, що міське населення звільнялось від юрисдикції урядової адміністрації (феодалів, воєвод, намісників, ін.) і місту надана можливість самоврядування на корпоративній основі. До складу громади входили міщани, тобто жителі міста, але лише ті, які мешкали поза межами земельної території, що належала єпископу чи княжому замкові [61]. Однак ієрархія станових, групових й індивідуальних соціально-правових статусів визначає усе правове життя суспільства, «міру честі» кожної соціальної групи й окремої особи.

Магдебурзьке право поширилось на Польщу, звідти Литву і Русь, відоме під різними назвами (хелмське право тощо). Польський уряд надавав містам певні привілеї у контексті спорідненості українців з європейською культурою, поширюючись у всіх сферах суспільного життя. Уперше українське місто Новий Санч на Лемківщині набуло магдебурзького права (1299 р.), згодом Львів 1356 р., Кам'янець-Подільський 1374 р., Стрий і Володимир-Волинський 1431 р., Луцьк 1432 р., Рівне 1493 р., Київ 1494 р. і т. д. [61]. Після такої

європеїзації місцевого самоврядування, особливо після Переяславської ради 1654 р., тут поширюються русифікаторські процеси.

Українські міста, пізніше і села запозичили нові правила, а також пристосовували їх до своїх особливостей, місцевих традицій, тому повноваження та організація діяльності органів самоврядування в різних містах мали відмінності. Разом з тим, завдяки магдебурзькому праву міста відокремлювались від волості, передбачались самоврядні органи – магістрати у складі ради на чолі з бурмістром, лави на чолі з війтом [61].

Вища посадова особа міста – війт – призначався королем, проте лише мешканці Києва самостійно його обирали, в інших містах України з магдебурзьким правом цього не передбачалось. На нього покладались поліцейсько-дисциплінарні функції, а бурмістра – контроль за діяльністю комунальних служб, витрат міської скарбниці, охороною громадського порядку і т.д. Статути міст встановлювали суворі покарання за порушення норм магдебурзького права, які стосувались зазіхань на життя, честь і гідність членів магістрату, війта і бурмістра. [100]. Тобто, йдеться про певні гарантії посадових осіб, які перебували на службі в органах самоврядування.

Не дивлячись на ряд обмежень, поширення магдебурзького права в українських містах і селах мало позитивні результати, адже єдналося міщанство, західні й східні українські регіони, які в XVII ст. визначали соціально-політичний характер національно-визвольного руху, очолюваного козаками. Козацький рух зумовив створення на власній території Української козацької держави, в епоху якої місцеве самоврядування зазнало значних змін. У містах з магдебурзьким правом самоврядування збереглося, що надавало їм незалежність від козацької адміністрації, попередило культурно-конфесійні утиски. З-поміж органів місцевого самоврядування тут варто виокремити управу (раду), до складу якої входила ратуша, очолювана городовим або козацьким отаманом і підпорядковувалась вищій козацькій адміністрації.

Розбудова інститутів системи місцевого самоврядування у формі військово-адміністративного самоврядування, включаючи інститут служби в

органах самоврядування, зумовлена полково-сотенним устроєм Української козацької держави, правовими та іншими джерелами. Так, у Конституції П.Орлика 1710 р. закріплено станове самоврядування з метою захисту його від свавілля урядовців. З часу підписання Українсько-московського договору 1654 р. розпочато поступову ліквідацію форм місцевого самоврядування на українських землях, а самоврядні органи, які продовжували існувати до поч. XX ст., перетворились у станові органи за російським загальноімперським зразком (сільський схід, сільський голова, сільський писар, міські думи). Згодом запроваджуються губернські земські збори, сформовані за куріальною системою, обирались земські управи і губернатори. За Міським положенням 1870 р. реформа місцевого управління проводилась під контролем міністра внутрішніх справ, а за міською контрреформою 1892 р. колегіальне вирішення місцевих справ стає формальністю, самоврядування стає «фікцією».

На поч. XX ст. були спроби українських урядів (Генерального Секретаріату, Гетьманату, Директорії) розбудувати систему самоврядування в контексті українізації. За ініціативою Центральної Ради проводились губернські та повітові національні з'їзди, запроваджувались Ради робітничо-селянських і солдатських депутатів, комісари (згодом старости), за часів Української Держави гетьмана П. Скоропадського створено потужну місцеву адміністрацію, яка захищали права міських дум – «Спілки міст північної України», «Ради представників великих міст України» [125; 129]. У «тимчасовій Конституції УНР», Законі «Про місцеві конгреси і ради трудового народу», прийнятих Директорією, розроблено модель місцевого самоврядування і служби в органах місцевого самоврядування на основі співпраці комісарів, місцевих трудових рад, обраних пропорційно від селян і робітників. Зі створенням ЗУНР від 1918 р. до 1939 р. органи і посадові особи місцевого самоврядування діяли за австрійською чи румунською моделлю, російською земською реформою 1864 р., на Закарпатті у складі Чехо-словащини проголошена крайова автономія [61].

З часу створення СРСР ради як самоврядні органи де-юре, хоча і були виборними, але не повністю представницькими органами влади, діяли на основі принципу демократичного централізму в системі органів державної влади. Ще до проголошення незалежності України можна вести відлік новому етапові становлення місцевого самоврядування і відповідно служби в цих органах, права громадян на службу в органах місцевого самоврядування. Одним з аргументів на користь такої позиції може бути прийняття Закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» 1990 р. з метою перетворення місцевих рад всіх рівнів єдиної централізованої системи органів державної влади в органи місцевого самоврядування. Їх, звісно супроводжували наступні реформи в цій галузі.

Так звані «непопулярні» за радянських часів конституційні політичні права і свободи людини й громадянина після проголошення незалежності України набули якісно нового значення. У цей період розробляється проект нової Конституції України, де вперше чітко передбачалось закріплення права громадян на службу в органах місцевого самоврядування.

Суттєві зміни у суспільного розвитку у II пол. XX ст. поглибили проблеми політичних прав і свобод людини, перетворилися в нормативну форму взаємодії індивідів, суспільства і держави, у свого роду інститут, що сприймався як індикатор сутності держави, суспільного прогресу. Розвиток права громадян на службу зумовлений еволюцією політичних прав і свобод, змістом принципу формальної (правової) рівності. У демократичному суспільстві, закріплюючи волю народу і людини, вони забезпечували їх захист від свавілля державної влади, стали обмеженням її всевладдя, сприяли встановленню взаємодії державної влади та індивіда, звільнивши останнього від придушення його волі та інтересів з боку владних структур [31, с.12-13].

Оскільки досліджувана проблема має багатоаспектний характер, тому деякі її складові досліджували науковці різних галузях юридичної науки, а також представниками інших наук. Теоретичну базу порушеної проблематики становлять праці теоретиків права, у сфері філософії, політології, державного

управління, соціології, різних галузей юридичної науки. Серед їх авторів В.Б. Авер'янов, С.Д. Гусарєв, М.І. Іншин, А.Г. Кабанець, М.С. Кельман, Б.П. Колесников, В.В. Копейчиков, О.Я. Лазор, В.Я. Малиновський, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенський, В.М. Олуйко, О.В. Петришин, В.Ф. Погорілко, П.М. Рабінович, Г.В. Фоміч, О.Ф. Фрицький, М.І. Цуркан.

Проблема особистості, її прав і обов'язків, їх генеза – важливі проблеми політико-правової думки протягом тисячоліть. Юридична наука орієнтується не тільки на етико-правові поняття свободи людини, а й на філософські, соціально-історичні поняття. Аналіз свободи людини, її основних прав, принципів співвідношення та взаємодії держави і особи міститься в працях Арістотеля, Сократа, Платона, Ф. Аквінського, М. Цицерона, Г. Гроція, Б. Спінози, Дж. Локка, Ш. Монтеск'є. З-поміж українських мислителів П. Орлик, Г. Сковорода, Т. Шевченко, І. Франко, М. Драгоманов, Л. Українка, М. Грушевський, Б. Кістяківський та інші вчені розвивали ці теорії.

Наприклад, виразником ліберальних ідей був М. Костомаров, інші представники Кирило-Мефодіївського братства (1846-1847). Їх погляди висвітлювалися у програмних документах, сутність яких полягала у юридичному закріпленні рівності, свободи, а також встановлення демократичного режиму і створення загальнослов'янської федерації з широкою політичною автономією об'єднаних народів.

Згодом, початок ХХ ст. був наповнений духом демократичного підйому українського народу, який намагався виборювати свою незалежність. Саме належне гарантування політичних прав і свобод у Конституції УНР сприяло підйому народних мас. На жаль, Україна більше сімдесяти років була позбавлена права на незалежну державу, в якій би належно реалізовувалися політичні права і свободи людини й громадянина. Саме тому, за радянських часів, аналізу політичних прав і свобод присвячена незначна кількість праць, але вони використані для підготовки дослідження.

Лише у кінці 1990-х років ХХ ст. з'являються праці про окремі політичні права і свободи людини і громадянина. Так, суттєвий внесок у науку вніс

вітчизняний учений В. Копейчиков. У своїх роботах він звертався до проблем політичних прав і свобод («Личность в системе политических отношений», «Права человека: мифы и реальность» тощо) [14]. У роботі В. Патюлина досліджено інститут гарантування політичних прав і свобод громадян. Варта уваги праці В. Речицького, де розкрито соціально-політичний зміст конституційних гарантій права громадян СРСР на участь в управлінні державними та громадськими справами.

Значним є доробок дослідженні прав людини й громадянина, в тому числі політичних, належить П. Рабиновичу. Це праці «Права людини та їх юридичне забезпечення: (Основи загальної теорії права і держави)», «Право громадянина на звернення: проблеми та шляхи ефективізації здійснення», «Межі здійснення прав людини (загальнотеоретичний аспект)», «Основні права людини: поняття, класифікації, тенденції» і т. ін. [269].

Певна увага приділяється діяльності державних органів із забезпечення реалізації прав і свобод людини, проте вони залишаються малодослідженими і вимагають подальшого вдосконалення, що зумовлено розвитком суспільства, постійними демократичними змінами в суспільному житті, політичними і економічними процесами, зростанням міжнародної діяльності держави в галузі прав людини, наявністю відповідних прогалин у законодавстві тощо.

Значний науковий матеріал присвячено забезпеченню конституційних політичних прав і свобод громадян. Так, у монографії «Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ» О. Негодченко акцентує на цілісній концепції реформування системи органів публічної влади. Підкреслюється, що на міліцію покладено захист і забезпечення реалізації прав і свобод людини й громадянина, а в разі порушення цих прав, обов'язок – вжити заходів, необхідних для їх відновлення [47].

Основоположними в процесі дослідження конституційних прав і свобод людини й громадянина, їх видів, механізмів забезпечення і захисту цих прав і свобод є підручники і навчальні посібники, монографії з даної і суміжної проблематики. Це праці «Права людини і громадянина в Україні», авторами

якої є Колодій А.М., Олійник А.Ю., «Права людини і громадянина» (автори П.М. Рабінович, М.І. Хавронюк), «Конституційні політичні права і свободи людини та громадянина в Україні» (В.В. Букач, А.Ю. Олійник).

Окремі аспекти, що стосуються об'єкту нашого дослідження, містяться у роботі В. Погорілка «Права та свободи людини і громадянина в Україні², у якій дається класифікація, поняття та зміст конституційних прав і свобод громадян [52]. Також відзначимо серії наукових статей стосовно гарантій політичних прав громадян України (І.В. Дробуш), інституційних та інших гарантій, конституційно-правового механізму забезпечення принципу рівності прав і свобод людини і громадянина в Україні (О.П. Васильченко), конституційного забезпечення прав і свобод в Україні (К.Г. Волинка) та ін.

Важливу роль відіграють і наукові праці, передусім, монографії, що стосуються теоретичних та інших проблемних аспектів конституційного права, конституційних прав і свобод людини й громадянина. Наприклад, йдеться про працю Федоренка В.Л. «Система конституційного права України: теоретико-методологічні аспекти» (2009), Х.В. Приходько «Теорія конституційного процесу: доктринальні та прикладні аспекти» (2010), Н.Г. Шукліної «Конституційно-правове регулювання прав і свобод людини і громадянина в Україні» (проблеми теорії і практики) (2005), О.В. Батанова «Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні» (2003), О.В. Білоскурської «Конституційний обов'язок додержуватися Конституції України та законів України» (2011) тощо.

Підготовлено і захищено ряд дисертаційних досліджень на здобуття наукового ступеню кандидата юридичних наук, що присвячені проблемам конституційним прав і свобод людини й громадянина загалом, а також політичним правам людини і громадянина зокрема. Тут можна виокремити дисертаційні дослідження Р.Т. Чернеги «Право громадян на участь у місцевому самоврядуванні України: стан та шляхи вдосконалення» (2007 р.), В.В. Букача «Конституційні політичні права та їх забезпечення міліцією» (2004 р.), І.О. Шумака «Громадянські права і свободи людини за

Конституцією України» (2000 р.), О.Б. Горової «Конституційні громадянські права людини в Україні і їх забезпечення міліцією (роль міжнародно-правових норм в цьому процесі)» (2000 р.) та ряд інших.

У кандидатській дисертації О.О. Чуб «Конституційне право громадян України на участь в управлінні державними справами» (2004 р.) деталізуються передумови конституційної регламентації прав і свобод громадян України в політико-правовій сфері, поняття участі громадян в управлінні державними справами, міжнародні стандарти і конституційно-правові засади такої участі, конституційно-правовий механізм реалізації права громадян України на участь в управлінні державними справами, вибори і референдуми як основоположні форми участі громадян у політичному процесі [335].

У свою чергу, дисертаційне дослідження А.В. Грабильнікова «Конституційне право громадян України брати участь в управлінні державними справами: проблеми теорії і практики» (2005), присвячено загальній характеристиці конституційного права громадян України брати участь в управлінні державними справами, його поняттю та основним етапам становлення, система і структура, гарантії даного права громадян [57].

Слід виокремити кандидатську дисертацію К. М. Москальчук на тему «Конституційне право доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування» (2013). Не дивлячись на схожість назви і до певної міри змісту цієї роботи з нашим дослідженням, К. М. Москальчук аналізує конституційні засади дослідження права доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування, Закони України та міжнародно-правові стандарти даного права, регламентації права доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування іншими нормативно-правовими актами. Вона детально вивчає об'єкт і суб'єктів конституційного права доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування, гарантії права доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування, включаючи нормативні та організаційні гарантії. [177].

На жаль, тут практично не аналізується зарубіжний досвід забезпечення права громадян України до служби в органах місцевого самоврядування, механізм його реалізації, відповідні структурні елементи тощо. Також варто досліджувати не лише доступ, а й проходження до служби в органах місцевого самоврядування. На наше переконання, ряд принципових положень цієї роботи, включаючи ті, які виносяться на захист і характеризуються науковою новизною, є досить дискусійними і потребують критичного аналізу.

У дисертаційному дослідженні на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук Г.В. Падалка «Служба в органах місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики» (2013) аналізує теоретичні засади служби в органах місцевого самоврядування, генезис системи уявлень про службу в органах місцевого самоврядування, а також конституційне, законодавче регулювання, регулювання організації та проходження служби в органах місцевого самоврядування органами виконавчої влади і локальними нормативно-правовими актами. У даній праці вивчається поняття та особливості правового режиму служби в органах місцевого самоврядування, її конституційні принципи та цілі, завдання та функції, проблеми взаємодії та співвідношення даного виду служби і державної служби. Позитивним здобутком роботи є визначення моделей організації служби в органах місцевого самоврядування у зарубіжних країнах, перспективи розвитку служби в органах місцевого самоврядування в Україні у контексті зарубіжного досвіду [204; 206]. Водночас наукові праці даного автора стосуються характеристики різних аспектів служби в органах місцевого самоврядування в Україні, функцій місцевого самоврядування в Україні, а не зачіпають конституційні права людини і громадянина в Україні, механізм їх реалізації.

Разом з тим, О. І. Бедний захистив дисертаційне досліджень на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук на тему «Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні» за спеціальністю 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право (2002). Тут аналізуються роль служби в органах місцевого

самоврядування як самостійного виду публічної служби, її принципи, сутнісна характеристика та зміст організаційних основ, адміністративно-правове регулювання служби в органах місцевого самоврядування в Україні. [20].

Виокремимо дисертацію на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право Ю.П. Битяка на тему «Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування» (2006). Не дивлячись на назву, тут аналізується і служба в органах місцевого самоврядування як вид публічної служби (загальні риси і особливості), кадрове забезпечення державних органів й органів місцевого самоврядування, проблеми їх реформування. Безперечно, автором все таке більше уваги приділяється управлінському аспектові статусу державних службовців, проходженню державної служби, її кадровому забезпеченню, обмеженням і соціально-правовим гарантіям, особливостям юридичної відповідальності державних службовців [23].

Як бачимо, питання служби в органах місцевого самоврядування, меншою мірою права на службу в органах місцевого самоврядування вивчаються представниками не лише науки конституційного, муніципального права, а й адміністративного права, трудового права та ін. Крім наведених вище, доцільно згадати роботи А.Л. Дідескуль «Правовий захист державних службовців у системі органів державної влади та органів місцевого самоврядування України», А.Г. Кабанець «Державна служба та служба в органах місцевого самоврядування»; Г.В. Фоміч «Адміністративні процедури на публічній службі в Україні», М.І. Цуркан «Особливості судового розгляду спорів щодо проходження публічної служби в Україні», Н.В. Янюк «Адміністративно-правовий статус посадової особи» та інші.

З-поміж інших наукових здобутків – колективні праці : «Організаційно-правові засади сучасної державної служби України» (В.С. Венедиктов, М.І. Іншин, О.М. Ключев, 2004 р.), «Керівник в органах державної влади та місцевого самоврядування» (Р.В. Войтович, М.І. Пірен, І.Ф. Надольний,

2006 р.), «Державна служба: організаційно-правові основи і шляхи розвитку» (за ред. проф. В.Б. Авер'янова, 1999 р.) тощо.

Ідеї публічної служби, службового права, державної служби й державно-службових відносин протягом останніх років почали привертати увагу дослідників. Розвиток концепцій і теорій публічної служби, її різновиду – служби в органах місцевого самоврядування, на наше переконання, забезпечували праці деяких мислителів Т. Аквінського, Аристотеля, Платона, Сократа, Цицерона, Ф. Бекона, Н. Макіавеллі, Ш.-Л. Монтеск'є, І. Бентмана, М. Вебера, Г.Ф. Гегеля, Т. Гоббса, І. Канта, Дж. Локка, М. Лютера, Д. Міля, Г. Моски, В. Острома, Т. Парсонса, Ж.-Ж. Руссо, Г. Саймона, М. Фуко, К. Ясперса. Також їх обґрунтували ще учені ХІХ – поч. ХХ ст.: А. Ант, В.М. Гессен, А. Дайсі, А.І. Єлістратов, Ж.-П. Жакке, Л.О. Зейденман, В.Л. Кобалевський, М.О. Куплеваський, І.В. Михайловський, О.В. Лебєдев, М.І. Лазарєвський, О.В. Романович-Славатинський, А. Ру, Б.М. Чичерін та ін.

В історичній ретроспективі певний час публічну службу ототожнювалася з особою правителя та його оточенням, що знайшло відображення з епохи стародавнього світу до епохи революцій та сучасності. У період новітнього часу інститут публічної служби тлумачили як бюрократію – інструмент, за допомогою якого в конкретних соціальних умовах проводиться власна воля держави, що розкривається в теорії М. Вебера про устрій суспільства. Певні суттєві засади дослідження публічної служби закладено В. Вільсоном і Ф. Гуднау (єдиний ієрархічно побудований керівний центр з модернізації людської цивілізації й досягнення нею добробуту), Т. Парсонсом (властивість системи, пов'язана з досягненнями її загальних цілей), Г. Саймоном (неформальна організація), П. Блау (гуманізація організації), Д. Валдо й В. Остромом («чутлива» адміністрація), Х. Арендтом, М. Фуко, (елемент комунікації сучасного суспільства), К. Марксом (організм-паразит), Х. Мюнстербергом, М. Фоллетом (теорія людських відносин), Дж. Ст. Мілем, Г. Москою (технократичний менеджмент). Інші моделі або модифікації організації публічної служби пропонували К. Ясперс, І. Бентман, ін. [206].

У сучасних дослідженнях також приділяється увага публічній службі, її різновидам. Зокрема, це А.І. Дудник, М.І. Карпа, А.В. Кірмач, Д.А. Козачук, І.І. Нинюк, О.С. Парфенюк, О.С. Петренко, Л. В. Поп'юк., В.П. Тимошук, А.М. Школик. Вони акцентують на морально-етичних аспектах публічної служби, її основних складових, становленню інституту публічної служби територіальних громад, формуванню інтегрованого інституту публічної служби в Україні, заохочувальних процедурах, професіоналізації і формуванні позитивного іміджу посадових осіб місцевого самоврядування тощо.

Порівняльно-правовий аналіз забезпечення і реалізації права на службу в органах місцевого самоврядування, статусу органів та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні та інших державах, зокрема, європейського континенту, здійснювали також і представники зарубіжної науки, насамперед, такі як Р. Агранофф, А. Акмалова, Т. Алієв, А. Ант, Д. Бахрах, С. Братановський, Т. Браун, Ж. Бурдон, П. Ватт, Т. Вюртенбергер, Б. Габрічідзе, С. Гарденер, В. Глейкін, Р. Граверт, В. Граждан, А. Дайсі, Ж.-П. Жакке, Ж.Зіллер, Л. Зумвальд, Д. Єжевський, Т. Каллагов, О. Кирєєва, Ю. Кириллов, Б. Майгер, Г.Малишева, В. Манохін, С.Міхнева, Д. Овсянко, І. Овчинніков, Є. Осіночкіна, О. Оффердал, А. Ру, Ю. Старілов, Д. Хашке, С. Фабричний, С. Чаннов, О. Черкасов, Л. Чихладзе, О. Чуприс, К. Шугрина, ін.

На нашу думку, тут варто згадати дисертаційні дослідження, монографії, навчальні посібники і підручники, наукові статті: «Проблемы правового регулирования отношений в сфере организации муниципальной службы в Российской Федерации» (Т.З. Алієв), «Проблемы совершенствования муниципальной службы в России» (С.Н. Братановский, А.Е. Епифанов, В.А. Санеев), «Государственная гражданская служба» (В.Д. Граждан), «Служебное право» (А.А. Гришковец), «Государственная служба и государственные служащие во Франции» (Бурдон Ж.), «Конституционное право и политические институты» (Жакке Ж.-П.), «Політико-адміністративні системи країн ЄС» (Зіллер Ж.), «Организация муниципальной службы» (Л.А. Калініченко), «Правовой режим осуществления муниципальной службы» (Т.Е. Каллагов),

«Конституционное право граждан на участие в управлении государственными делами в условиях формирования правового демократического государства» (С.А. Кондратьев), «Деякі особливості публічної служби в країнах Європейського Союзу: досвід для України» (О. Ласійчук), «Вступ на публічну службу: європейський досвід» (І. Лопушинський), «Правовой статус муниципального служащего в России» (С.В. Міхнева), «Правовой статус муниципальных служащих: становление, понятие и механизм реализации» (Е.В. Осиночкина), «Служебное право» (Ю.М. Старилов), «Актуальні проблеми юридичної відповідальності посадових осіб у сфері управлінської діяльності» (О. Старцев), «Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України» (за ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика).

Значний обсяг наукових праць спрямований на визначення ролі органів місцевого самоврядування в системі публічної влади, проблем функціонування органів і посадових осіб місцевого самоврядування у працях М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, В.М. Бесчастного, П.Д. Біленчука, В.А. Григор'єва, Ю.В. Делія, І.О. Дробота, Б.В. Калиновського, Н.В. Камінської, В.М. Кампа, І.В. Козюри, В.В. Кравченка, С.В. Красноп'ярової, А. Р. Крусян, В.С. Куйбіди, П.М. Любченка, Н.В. Мішиної, О.С. Орловського, Б. А. Пережняк, М.В. Пітцика, О.В. Прієшкіної, М.О. Пухтинського, П. А. Трачука, О.М. Солоненка, Г.В. Чапали, О.В. Чумакової, Н.В. Янюк, О.О. Яцунської та ін.

Безпосередньо наукові пошуки, спрямовані на вивчення проблем місцевого самоврядування в Україні, були розпочаті у II пол. XIX ст. Саме цей період характеризується спробою наукового осмислення права громадян на службу в органах місцевого самоврядування, його фундаментальних, принципових засадах. Серед вітчизняних учених, що займалися розробкою питань, які стосуються забезпечення права громадян на службу в органах місцевого самоврядування в дореволюційні часи, можна назвати С.М. Іваницького-Василенка, В.Б. Антоновича, М.Ф. Владимирського-Буданова, Д.І. Багалія, М.П. Драгоманова, М.С. Грушевського, А.Ф. Кистяківського та ін. Особливістю цих досліджень є те, що всі вони з тої, чи іншої точки зору

розглядали переважно магдебурзьке право як інструмент народовладдя та забезпечення права громади і громадян на участь у самоврядних органах.

Одним із перших у вітчизняній науці юридичний підхід до аналізу міського права застосовував Д.І. Багалій у «Магдебурзькому праві в лівобережній Україні», на прикладі Гетьманщини XVII-XVIII ст. поставив питання співвідношення козацького і міського магістратського самоврядування. Він наголошував, що у Козацькій державі місцеве самоврядування набуло своєрідних форм, зумовлених її полковосотенним устроєм. Д.І. Багалій, аналізуючи цей вид самоврядування, наголошував, що він охоплював весь край і мав ієрархічну форму. Влада козацьких старшин вирізнялася виключно всестановим характером, поширювалася на посполитих (селян), міщан тих міст, що не мали самоврядування. Влада війтів і магістратських чиновників розповсюджувалася майже винятково на міщан і лише почасти на посполитих. Отже, магдебурзьке право за суттю майже не порушувало козацького самоврядування: не зазіхало на його прерогативи, не прагнуло обмежень, а лише виділяло з-під козацького «присуду» невелику групу міщан привілейованих міст [12, с. 18, 30].

С.М. Іваницький-Василенко у розвідці «Джерела магдебурзького права в Західній Русі й Гетьманщині» не зупинився на традиційних історичних проблемах магдебургії, а намагався з'ясувати зміст норм магдебурзького права в Україні, порівняти з аналогами у німецьких містах [88, с. 123-131]. Саме він заклав методологічний підхід до вивчення історичних аспектів права громадян на участь у місцевому самоврядуванні, який досі не вдалося перевершити сучасним дослідникам, довів, що досліджуване право на теренах тодішньої України відповідало цивілізованим європейським стандартам.

У свою чергу, А. Нортон в роботі, присвяченій застосуванню західного досвіду для розбудови ефективної системи управління в пострадянських країнах, визначив головні доктрини місцевого самоврядування: загальної компетентності та субсидіарності. Перша виражається в тому, що органи місцевої влади наділені загальною компетенцією для вирішення місцевих

питань у чітко визначених законом межах. Доктрина субсидіарності визначає спеціальні повноваження органів місцевої влади та їх статус. Організаційна автономія означає, що місцеві органи влади можуть самостійно визначати і закріплювати свою організаційну структуру, яка відповідала б потребам і ефективному управлінню.

Також до проблем правового забезпечення права громадян на службу в органах місцевого самоврядування звертався В.Б. Антонович у роботі «Монографії з історії Західної і Південно-Західної Росії», наголошуючи на штучному походженні магдебурзького самоврядування, його підлеглість королівським урядникам і місцевим магнатам. «Магдебурзьке право залишалося зовсім далеким духу й поняттям південно-руського народу і в багатьох випадках суперечило загальним руським традиціям звичаєвого права». Як кодекс законоположень воно «залишалося в містах мертвою буквою». Тільки розвиток козацтва, на думку історика, запобіг у Південній Україні поглинанню адміністративною владою общинних прав, як це відбувалося на інших територіях краю [10, с. 162; 182].

Серед учених не було єдності у тому, які з пам'яток магдебурзького права застосували українські міста Речі Посполитої, до складу якої входили українські землі. На думку В.Б. Антоновича для формування правових засад місцевого самоврядування в Україні був узятий лише зовнішній устрій міст, але діяли норми на основі місцевих звичаїв. Професор М. Ф. Владимирський-Будаков у праці «Огляд історії російського права» був протилежної думки, адже у містах діяли чужоземні джерела, а не місцеві звичаї [43]. А.Ф. Кистяківський у своїй праці «До питання про Магдебурзьке право» визнавав застосування судами ручних книг «Магдебурзьке право», складених польськими юристами, але це право зазнало впливу місцевих звичаїв та поглядів, що діяли поряд з ним і його замінювали [126].

Як підкреслює В.Б. Антонович, М.С. Грушевський, магдебурзьке право недостатньо гарантувало рівність прав громадян на муніципальну службу, саме вічова, народоправна традиція на основі народного самоврядування, відображає

зміст і напрямки розбудови демократичної держави в Україні. Віче вони розглядали як форму самоврядної організації, універсальний інструмент, що дозволив населенню брати участь у діяльності органів місцевого самоврядування. А магдебурзьке право, надане литовськими князями і польськими королями сприяло певному відходу від традицій народовладдя.

М.С. Грушевський у «Нарисах історії українського народу» визнавав муніципальну свободу часів магдебурзького права недосконалим інструментом місцевої демократії («пустим звуком») через застосування лише до привілейованих німців і поляків, позбавлення прав і участі в муніципальному управлінні українського населення. Це призвело до корінного перевороту у житті міста і взагалі, підсумовує вчений, магдебурзьке право виявилось досить несприятливим для української громади [66, с. 201-203].

У радянські часи проблему конституційно-правового забезпечення права громадян на службу в органах місцевого самоврядування вивчали С.Н. Братусь, Б.Н. Габрічидзе, А.І. Єлістратов, А.І. Лук'янов, В.А. Пертцик, Ю.І. Скуратов, Л.А. Григорян, Г.В. Барабашев, В.І. Васильєв, К.Ф. Шеремет та ін. Вивчаючи роботи даних авторів, маємо зазначити, що за радянських часів наукова думка відносно досліджуваного права розвивалася повільно, місцеве самоврядування в цілому досліджувалося з точки зору його самостійності і взаємовідносин органів місцевого самоврядування з центральними органами.

У роботах радянських вчених того періоду підкреслювалося, що відносна самостійність органів самоврядної одиниці відрізняється лише ступенем залежності від інших циклів адміністративних установлень. Тому більшість із них схилилася до державної теорії самоврядування. У 30-40-і рр. ХХ ст. у багатьох наукових дослідженнях відкидається сама ідея самоврядування. І тільки на початку 50-х років у роботі радянського вченого С.Н. Братуса «Суб'єкти цивільного права» знову з'являється саме поняття «самоврядування», правда, самоврядування тут пов'язувалося з діяльністю місцевих Рад депутатів трудящих. «Ради є також і місцевими органами влади, тобто самоврядуванням у справжньому сенсі» [87]. У результаті зазначених тенденцій розвиток

теоретико-практичних напрацювань питань місцевого самоврядування на території СРСР затримався у розвитку на тривалий час.

Інтерес до реального забезпечення права громадян на службу в органах місцевого самоврядування виник на початку 60-80-х рр. XX ст., коли в партійних документах знайшов відображення висновок про Ради як органи державної влади та місцевого самоврядування, до роботи в яких мають бути залучені кращі представники громади. Йдеться про роботи А.К. Білих, В.А. Пертцика, А.В. Лук'янова та ін. Питання про природу і правовий статус службовців місцевих органів влади став предметом обговорення у період підготовки проекту Конституції СРСР 1977 р. У державно-правовій науці було висловлено декілька точок зору з цієї проблематики: одні автори вважали, що Ради не мають самоуправлінських якостей, відповідно немає потреби застосовувати виборчі процедури при комплектуванні корпусу службовців, інші, вважали, що представницькі установи на місцях – це органи суто територіального громадського самоврядування, які комплектуються із застосуванням виборчих процедур, ще інші розглядали місцеві Ради як органи державної влади та місцевого самоврядування, але це не сприяло ясності і чіткості у кадровому забезпеченні даного виду служби [49, с. 62].

Водночас слід визнати, що у 70-80-і рр. XX ст. в правовій науці існували деякі теоретичні розробки, які відкривали шлях до залучення широких верств громадян до служби в органах місцевого самоврядування. Так, у роботах А.І. Щиглика «Самоврядування в умовах розвиненого соціалізму», В.Г. Афанасьєва «Наукове управління суспільством», «Управління і самоврядування», автори пов'язують жорстку централізацію державної влади з деякими елементами демократичних засад набуття посад в органах місцевого самоврядування. В умовах радянського періоду місцевого самоврядування ми знаходимо доктринальні джерела в яких між реалізацією права на державну і муніципальну службу в Україні різниця не відслідковується.

Під впливом нової парадигми соціально-політичного розвитку, вже в умовах державної незалежності, в Україні з початку 90-х років XX століття

почалося формування сучасних поглядів на місцеве самоврядування як інструмент демократії, конституційних прав і свобод людини й громадянина,

Позитивно, що в працях, включаючи підручники з муніципального права, з питань місцевого самоврядування, муніципальної влади, наявні розділи стосовно служби в органах місцевого самоврядування. Йдеться про роботи О.В. Батанова «Муніципальна влада в Україні: конституційно-правові проблеми організації та функціонування», «Правові акти місцевого самоврядування: нариси про юридичну природу», В.І. Борденюка «Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії», І. Грицяка «Місцеве самоврядування України в історії та сучасності», Ю.В. Делії «Правові основи місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії і практики», І.О. Дробота «Гарантування місцевого самоврядування в Україні: теоретико-методологічний аспект», Н.В. Камінської «Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз», «Спеціальні органи в системі місцевого самоврядування», «Європейська система місцевого і регіонального самоврядування та Україна», В.В. Кравченка, М.В. Пітцика «Історичні та теоретичні проблеми місцевого самоврядування», В.С. Куйбіди «Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування», О.В. Прієшкіної «Правове регулювання безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні України», Г.В. Чапали «Місцеве самоврядування в системі публічної влади», О.В. Чернецької «Конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад за законодавством України», В.Д. Шаповала «Конституційно-правовий статус сільського, селищного, міського голови в Україні» і т.д.

Велику увагу приділяють даній проблематиці представники інших галузей науки, зокрема державного управління, політології. Це Н.Т. Гончарук, Л.І. Муркович («Управління персоналом публічної служби як складова державної кадрової політики»), В.А. Грабовський, У. С. Мустафаєва («Кадрові технології як засіб реалізації професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування»), С.В. Газарян (Краснопьорова) («Розвиток людського

потенціалу як позитивний чинник впливу на ефективність професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування»), Б.П. Колесников («Реформування кадрових служб органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні»), В.Я. Малиновський («Державна служба: теорія і практика»), О.Ю. Оболенський («Державна служба»), С. Серьогін («Влада і державна служба: історичний аспект», «Державний службовець у взаємовідносинах влади і суспільства»), Н.Л. Шаргородська («Просторово-часова організація діяльності посадових осіб місцевого самоврядування»).

Хочемо зупинитись на серії праць О.Д. Лазор, включаючи дисертаційне дослідження «Інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.04 – місцеве самоврядування, навчальні посібники «Місьцеве самоврядування: вітчизняний та зарубіжний досвід», «Муніципальна служба в країнах континентальної моделі: стан та перспективи», «Служба в органах місцевого самоврядування: науково-практичний коментар» та ін.

Окремий напрям досліджень пов'язаний із проблемою професіоналізації муніципальної служби, в цьому напрямі можна виокремити праці таких вітчизняних науковців, як І.В. Козюри, С.В. Красноп'ярової, В.І. Лугового, О.Ю. Оболенського, В.М. Олуйка та ін. Зокрема, І.В. Козюра торкається проблеми підготовки фахівців з місцевого самоврядування [113].

С.В. Красноп'ярова досліджує складові професіоналізації посадових осіб місцевого самоврядування [142], О.Ю. Оболенський розглядає питання професіоналізації як сукупності взаємопов'язаних та взаємообумовлених соціальних інститутів, що забезпечує формування, виявлення та розвиток особи. На думку О.Ю. Оболенського, таке забезпечення має бути переглянуте на засадах Концепції законодавства України про державну службу з урахуванням положень Концепції адаптації інституту державної служби України до стандартів ЄС, а також сучасних досліджень у цій сфері. Запровадження нового нормативно-правового забезпечення проходження служби в органах місцевого самоврядування супроводжуватиметься, на думку

автора, підвищенням результативності та ефективності професійного навчання працівників цих органів [190, с. 421-422].

Отже, аналіз даних робіт засвідчує, що всебічно і ґрунтовно досліджені проблеми функціонування органів місцевого самоврядування, частково проблеми професіоналізації й підвищення ефективності посадових осіб органів місцевого самоврядування. Але недостатню увагу приділено проблемі конституційного права громадян на службу в органах місцевого самоврядування, виходячи із закріплених положень діючої Конституції, законодавства та правозастосовної практики, його історичній ретроспективі.

Незважаючи на те, що майже всі дослідники віддають належне місце аналізу проблем місцевого самоврядування, право громадян на службу в органах місцевого самоврядування не знайшло висвітлення в працях науковців. У той же час вони сходяться в тому, що еволюція доктринальних положень права громадян на службу в органах місцевого самоврядування найтіснішим чином була пов'язана із соціально-політичним розвитком держави, і цей аспект проблеми конституційно-правового регулювання досліджуваного права, на нашу думку, потребує детального вивчення.

Аналіз сучасної доктрини місцевого самоврядування, яка фрагментарно викладена в перерахованих вище наукових працях, доводить, що нині в Україні намітилася тенденція переважного розвитку системи місцевого самоврядування, для якого характерна реалізація суб'єктивного права громадян на участь в управлінні суспільними справами, на службу в органах і місцевого самоврядування. Перераховані елементи даної доктрини розкривають відносини народного представництва, що виникають у процесі діяльності органів самоврядування, виражають інтереси громадян України. Аналіз доктринальних положень системи місцевого самоврядування, досліджуваного права і видів публічної служби доводить, що служба в органах місцевого самоврядування є окремим самостійним видом публічної служби, який в історичній площині розвивався за своєю логікою, яка не завжди співпадала з тенденціями розвитку державної служби. Навіть у часи тоталітарні й

антидемократичні ця служба мала ознаки демократичного інституту: право на доступ до цієї служби набували поважні члени суспільства, які реалізовували його на підставі виборів або через призначення.

Загалом ми не погоджуємось з думкою, що право громадян на участь у роботі органів місцевого самоврядування є похідним від права на державну службу [30, с. 158]. Вважаємо, як свідчить ретроспективний аналіз, дане право виникло і розвивалось паралельно із правом на отримання посад на державній службі, пройшло в розвитку з низкою етапів, що характеризуються змінами в обсягах повноважень і правового статусу посадових осіб тощо.

Ми переконані, що виходячи з історичного досвіду та діючого законодавства, недоцільним є змішування двох видів служби в рамках єдиного конгломерату – публічної служби, оскільки це призводить до змішування функцій управління, зниження ролі місцевого самоврядування, проблем реалізації даного права, адже його самостійність потребує відмежування права на службу в органах місцевого самоврядування від права на державну службу. За ст. 38 Конституції України передбачено право громадян на рівний доступ як до державної служби, так і служби в органах місцевого самоврядування. Йдеться про функціонування окремого виду служби в органах місцевого самоврядування, потребує ґрунтовних досліджень зміст і механізм реалізації, гарантії права на службу в органах місцевого самоврядування.

Отже, здобутки правників та інших дослідників, їх концептуально-теоретичний і критичний аналіз питань даної проблематики складають джерелознавчу базу даного дисертаційного дослідження. Такий матеріал є актуальним, оскільки окремі його положення раніше не досліджувалися. Це, у свою чергу, має велике значення для підготовки майбутніх досліджень з проблем забезпечення конституційних політичних прав і свобод людини й громадянина в Україні, різновидів публічної служби, системи місцевого самоврядування і т.д. Право на службу в органах місцевого самоврядування набуває нових рис, воно трансформується паралельно зі змінами у суспільстві,

розвиваються та вдосконалюються нормативні джерела конституційного права громадян на службу в органах місцевого самоврядування.

Підсумовуючи вищесказане слід зробити деякі висновки.

По-перше, витоки права на службу в органах місцевого самоврядування сягають вічного права Київської Русі. Протягом практично усіх історичних етапів існування Української держави, різних її форм, а в ряді випадків за відсутності української держави, громадяни брали участь в управлінні як державними, так і місцевими справами, наділялися правом на службу в органах місцевого самоврядування. Пропонується виокремлювати такі основні періоди становлення права громадян на службу в органах місцевого самоврядування, виходячи з основних етапів становлення української державності: період Княжої доби (IX–XIII ст.), з часу поширення магдебурзького права на українських землях до козацьких часів (до XVIII ст.), період відновлення національної держави – Української народної республіки (поч. XX ст.); радянський період (1922–1991 рр.); сучасний період незалежної України.

По-друге, на кожному етапі розвитку конституційного права громадян на службу в органах місцевого самоврядування відзначаються характерні риси, які відображені в різних доктринальних джерелах. Тут можна виокремити вплив звичаєвого права, магдебурзького права; визначальну роль системи місцевого самоврядування, інституту прав і свобод людини і громадянина, іноді фактичне злиття державної служби і служби в органах місцевого самоврядування. Та за більше двохтисячолітню історію сутність і значення системи місцевого самоврядування, прав та свобод людини і громадянина практично не змінилися.

По-третє, серед доктринальних джерел, що підкреслюють самостійність і унікальність досліджуваного права, виділимо значну кількість монографій, підручників і посібників, наукових статей і дисертацій, які були розглянуті в підрозділі. Зазначимо потребу подальших досліджень права на службу в органах місцевого самоврядування, особливо механізму його реалізації та ін.

1.2. Нормативно-правове регулювання конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування в Україні

Забезпечення реалізації демократичних стандартів в Україні супроводжується зміною моделі, ідеології та парадигми функціонування системи публічної влади. На даному етапі законотворці перебувають у стані пошуку оптимальних моделей системи місцевого самоврядування, служби в органах місцевого самоврядування. З огляду на це, трансформуються концепції місцевого самоврядування, відповідна політика до даного визначального і складного соціально-правового феномену. Потребує належного нормативно-правового забезпечення право громадян на службу в органах місцевого самоврядування на основі науково обґрунтованих підходів, виходячи з реальних практичних інструментів реалізації.

У наш час система конституційно-правової регламентації права громадян на службу в органах місцевого самоврядування визначається системою нормативно-правових актів, які включають:

- 1) міжнародні договори, які є частиною національного законодавства України, зокрема, Європейську хартію місцевого самоврядування 1985 р. [73], Європейську конвенцію про захист прав людини і основних свобод 1950 р. [93], Загальну декларацію прав людини 1948 р., Міжнародний пакт про громадянські й політичні права 1966 р. [78; 170] та ін.;
- 2) Конституцію України 1996 р. [130];
- 3) Закони України «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 р. [256]; «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р. [244]; «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [234], «Про запобігання корупції» 2014 р. [236]; «Про статус депутатів місцевих рад» 2002 р. [259];
- 4) рішення Конституційного Суду України;
- 5) підзаконні нормативно-правові акти, акти локальної нормотворчості.

Так, Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р. може бути визнана як нормативне джерело, що визначає правові основи права на службу в органах місцевого самоврядування Україні за європейськими стандартами. Вона покликана забезпечити функціонування ефективної системи місцевого самоврядування як форми народовладдя й інструменту задоволення інтересів, потреб населення на локальному рівні [184].

Ст. 3 Хартії місцевого самоврядування визначає загальну концепцію місцевого самоврядування. Відповідно місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення [73].

Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення ніяким чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом. Стаття 6 Хартії місцевого самоврядування вимагає від органів місцевого самоврядування належної кадрової політики, визначає, що умови служби посадових осіб органів місцевого самоврядування повинні дозволяти добір висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності; для цього забезпечуються належні можливості професійної підготовки, винагороди та просування по службі.

Хартія вводить поняття виборних представників та службовців або чиновників. Відповідно до ст. 7 Хартії «Умови здійснення повноважень на місцевому рівні» статус місцевих виборних осіб повинен не лише забезпечувати вільне здійснення їх мандату, але й передбачати належну грошову компенсацію витрат у зв'язку із здійсненням ними своїх повноважень, а також, при необхідності, грошову компенсацію за втрачений заробіток або винагороду за виконану роботу. Виборним особам має бути гарантовано також відповідне соціальне забезпечення, тобто виконання публічних обов'язків має

компенсуватися. У ст. 6 «Відповідність структур і адміністративних засобів завданням органів місцевого самоврядування» передбачено, що органи місцевого самоврядування в межах, встановлених законодавством, мають право самостійно встановлювати свої внутрішні організаційні структури [73].

З часу проголошення незалежності Україна є складовою міжнародної системи захисту прав людини. Міжнародні стандарти прав людини і громадянина – це загальновизнані принципи і норми міжнародного права, які визначають ті межі, нижче чи за які держава не повинна виходити [335, с. 3]. Це «мінімальні міжнародні норми-стандарти у різних сферах суспільно-політичного життя», політико-правові орієнтири, зразки або моделі, до яких слід прагнути, набули визнання світовим співтовариством, і виступають мірою демократичності політики держав. Вони зафіксовані в документах ООН у політичній сфері, а саме: Загальна декларація прав людини 1948 р.; Міжнародний пакт про громадянські й політичні права 1966 р., ратифікований УРСР 1973 р.; Конвенція про політичні права жінок 1952 р. тощо.

Так, у Загальній декларації прав людини закріплено перелік основних прав і свобод людини, що підлягають дотриманню і повазі у світі, передбачено законні випадки їх обмежень, національні й міжнародні прогресивні заходи, спрямовані на їх здійснення. Згідно з ч. 1 ст. 21 Загальної декларації прав людини, кожна людина має право брати участь в управлінні своєю державою безпосередньо або через вільно обраних представників. За ч. 2 ст. 21 кожна людина має право рівного доступу до державної служби у своїй країні; за ст. 20 кожна людина має право на свободу мирних зборів і асоціацій (ч. 1); ніхто не може бути примушений вступати в яку-небудь асоціацію (ч. 2) [78].

Обов'язковим для держав є Міжнародний пакт про громадянські й політичні права 1966 р., що гарантує політичні права, передбачає можливість законних обмежень, якщо вони необхідні в демократичному суспільстві в інтересах державної чи суспільної безпеки, суспільного порядку, охорони здоров'я і моральності населення чи захисту прав і свобод інших осіб. Його ст. 25 фіксує положення, за яким кожен громадянин повинен мати без

дискримінації і без необґрунтованих обмежень право і можливість: а) брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників; б) голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах, що проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні і забезпечують вільне волевиявлення виборців; в) допускатися у своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби [78].

Як відомо, у Конституції України наведені положення знайшли відображення, а також розширені й конкретизовані, включаючи право громадян на службу в органах місцевого самоврядування і т.д.

Серед інших міжнародно-правових актів згадаємо Резолюцію 53/31 Генеральної Асамблеї ООН «Підтримка системою Організації Об'єднаних Націй зусиль урядів з розвитку і зміцнення нових чи відроджених демократій» 1998 р., Декларацію про право на розвиток 1986 р. тощо.

Поряд із універсальними актами із захисту прав людини, слід виділити і регіональні документи Ради Європи у цій сфері: Європейську конвенцію про захист прав людини і основних свобод 1950 р., Європейську соціальну хартію 1961 р., Конвенцію про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні 1992 р., Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією 1999 р., Цивільну конвенцію про боротьбу з корупцією 1999 р. та ін.

Революціях Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про участь громадян у політиці» 1992 р., «Про інструменти участі громадян у представницькій демократії» 1997 р. та ін., що гарантують громадянські та політичні права (права першого покоління), утверджують демократичні принципи забезпечення і захисту прав людини.

Право на службу в органах місцевого самоврядування безпосередньо не закріплене, але у Преамбулі йдеться про те, що Конвенція 1950 р. прийнята з урахуванням Загальної декларації прав людини (закріплює право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через посередництво вільно обраних представників), і що дотримання основних свобод загалом залежить

від справжньої демократичної системи і загального розуміння, дотримання прав людини [78]. Багато прав, які чітко в Європейській конвенції не сформульовані, впливають з рішень Європейського суду з прав людини. Останній розвиває на базі Конвенції прецедентне право, що вважається обов'язковим для національних судів.

Окрім цього для України є обов'язковими акти Організації з безпеки та співробітництва в Європі. Відповідно до підсумкового Документу Копенгагенської наради Конференції з людського виміру 1990 р., держави-учасниці поважають право своїх громадян брати участь в управлінні державою безпосередньо або через представників, що обираються ними вільно у ході чесного виборчого процесу (п. 6); право громадян добиватися політичних чи державних посад в особистій якості або як представників політичних партій чи організацій без дискримінації (7.5).

Держави-учасники міжнародних договорів, беруть на себе зобов'язання привести своє законодавство, адміністративну і судову практику у відповідність з їх положеннями. Особливою роллю при цьому наділяються конституції держав. На нашу думку, ст. 38 Конституції України впроваджує загальновизнані принципи і норми міжнародного права у цій сфері.

На рівні національного законодавства досліджуване право закріплено у Конституції і законах України, які пропонуємо класифікувати таким чином:

- конституційно-правові норми, що поширюються на посадових осіб місцевого самоврядування (Конституція України; суттєвим елементом правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування виступають права, закріплені в Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування»; обмеження щодо участі у службі в органах місцевого самоврядування, що містяться у Законі «Про запобігання корупції») та поширюються на осіб, які займають посади в органах самоврядування;
- конституційно-правові норми, що поширюються на частину посадових осіб місцевого самоврядування (граничний вік для службовців, які не обираються на відповідні посади, передбачений ч. 1 ст.18 Закону «Про службу

в органах місцевого самоврядування»; додаткова оплачувана відпустка для осіб, які мають стаж служби понад 10 років, передбачена ч. 6 ст.21 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» та інші);

– конституційно-правові норми, що поширюються на осіб, які обираються до місцевих рад, та сільських, селищних, міських голів, відповідно до Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів».

Статтею 141 Конституції України визначено загальні засади формування органів місцевого самоврядування та обрання їх головних посадових осіб. Відповідно до складу сільської, селищної, міської, районної, обласної ради входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста, району, області на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Строк повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, депутати якої обрані на чергових виборах, становить п'ять років. Припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради стає наслідком припинення повноважень депутатів відповідної ради. Територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права обирають шляхом таємного голосування сільського, селищного, міського голову, який очолює раду і виконавчий орган ради, головує на її засіданнях. Голова районної та голова обласної ради обираються відповідною радою і очолюють виконавчий апарат ради [130].

Тобто право на службу в органах місцевого самоврядування реалізується із застосуванням принципу вільних виборів. Він означає добровільну самотійну участь виборця у місцевих виборах, внаслідок чого відсутній обов'язковий вотум (юридичний обов'язок брати участь у голосуванні) та заборона переслідувань за відмову участі у голосуванні (абсентеїзму), незалежно від причин.

Наступний принцип загального виборчого права передбачає активне і пасивне виборче право. На місцевих виборах громадяни України наділені правом голосу, забороняються обмеження виборчих прав певних груп

громадян залежно від природних властивостей громадянина України як людини, обмеження, не передбачені Конституцією та законодавством про місцеві вибори [144]. У той же час загальне виборче право є засадою, яка дає можливість набувати посади в органах місцевого самоврядування, змінювати правовий статус особи у професійній сфері на підставі виборчого права.

У загальному вигляді правовий статус службовців представляє собою сукупність їх прав, обов'язків, обмежень, заборон, які в тому числі впливають і на можливість набувати статусу муніципального службовця з дотриманням принципу спеціальних умов.

Принцип дотримання спеціальних умов визначає, що для набуття права голосу на місцевих виборах (активного виборчого права) законодавством України про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів встановлений віковий ценз (громадяни України, яким на день виборів виповнилося вісімнадцять років), ценз дієздатності (не мають права голосу громадяни, визнані судом недієздатними), ценз осілості (громадяни України, які проживають на території відповідних сіл, селищ, міст, районів у містах). Для пасивного виборчого права на місцевих виборах передбачено ценз судимості (депутатом місцевої ради, місцевим головою не може бути обраний громадянин України, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо вона не погашена або не знята у встановленому порядку) [145, с. 77].

Водночас у Законі України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [234] у ст. 9 визначено, що депутатом, сільським, селищним, міським головою може бути обраний громадянин України, який має право голосу відповідно до ст. 70 Конституції України. Депутатом, сільським, селищним, міським головою не може бути обраний громадянин України, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку. Ст. 10 цього Закону визначає право висування кандидатів у депутати та кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови, відповідно до якої таке право належить

громадянам України, які мають право голосу. Воно реалізується громадянами України через організації політичних партій або шляхом самовисування відповідно до Закону. Оскільки право висування кандидатів у депутати закріплено виключно за партіями, тому створено передумови монополізації влади на місцевому рівні в руках декількох потужних партій [84], а право на самовисування є декларативним і важко реалізованим.

У той же час така ситуація обумовлює наявність численних ризиків, таких як політичне протистояння всередині органів місцевого самоврядування, наявність політичного суб'єктивізму при доборі кадрів, низька ефективність роботи органів місцевого самоврядування як наслідок їх зайвої політизації. На нашу думку, для вирішення цієї проблеми доцільно звернутися до світового досвіду, який проаналізуємо у наступному підрозділі.

Визначальною ланкою конституційно-правового забезпечення права громадян до участі у роботі органів місцевого самоврядування є Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування в Україні» [258]. За своєю структурою та змістом цей Закон подібний до Закону України «Про державну службу» [236]. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» регулює правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, визначає загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування. Ці положення набувають конкретного змісту в окремих розділах Закону.

Зокрема, законом закріплено, що правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування, також визначається Конституцією України, Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» [244], «Про статус депутатів місцевих рад» [259], «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [234], іншими законами. Посадові особи місцевого самоврядування діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені

Конституцією і законами України, керуються у своїй діяльності Конституцією і законами України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України, актами органів місцевого самоврядування, а в АР Крим – також нормативно-правовими актами Верховної Ради АР Крим і Ради Міністрів АР Крим, прийнятими у межах їх компетенції.

Закон визначив службу в органах місцевого самоврядування як професійну, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом [258].

На нашу думку, таке визначення не відображає усіх суттєвих ознак служби в органах місцевого самоврядування, зокрема реального змісту діяльності службовців, процесу реалізації повноважень органів місцевого самоврядування та джерел фінансування витрат на оплату їх праці (місцевий бюджет). Зазначення в якості елемента змісту діяльності реалізації повноважень органів виконавчої влади не відбиває суттєвої ознаки служби, це може стосуватися лише службовців виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Поза межами визначення залишилися службовці апаратів та виконавчих апаратів місцевих рад.

На посаду можуть бути призначені особи, які мають відповідну освіту і професійну підготовку, володіють державною мовою в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків [256]. Посадовою особою місцевого самоврядування відповідно до названого Закону визнається особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету. Це визначення запозичене в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [244]. Зі змісту наведених положень вбачається, що до кола посадових осіб віднесено значну частину посадових осіб органів місцевого самоврядування, що не

відповідає традиційно прийнятому поділу службовців на посадових осіб та службовців, що не є посадовими особами.

Це призводить до неоднозначного сприйняття норм суміжних законів, наприклад, ст. 4 Закону «Про запобігання корупції». Відповідно особи, які обираються або затверджуються відповідною радою, особи, призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України, подають за місцем майбутньої служби декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за формою і в порядку, що встановлені Законом України «Про запобігання корупції», та зобов'язані повідомити керівництву органу, на посаду в якому вони претендують, про працюючих у цьому органі близьких їм осіб [239].

Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» містить норми, присвячені правовому статусу посадових осіб органів місцевого самоврядування, а також норми, за якими на посадових осіб поширюється дія законодавства України про працю. Це створює підстави для застосування трудового законодавства до службових відносин, не врегульованих конституційними, муніципальними чи адміністративними нормами права. Коло та зміст основних обов'язків і прав посадових осіб місцевого самоврядування є подібним до основних обов'язків та прав державних службовців згідно Закону «Про державну службу» (стст. 10-11) [256].

Конституційне право громадян на службу в органах місцевого самоврядування стало об'єктом розгляду Конституційного Суду України і відображено у його рішеннях. Йдеться, зокрема, про тлумачення законів, врахування при розробці інших законів («Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 р., ч. 1 ст. 7 «Несумісність статусу депутата місцевої ради з деякими посадами та видами діяльності») [259].

Частина 2 ст. 38 Конституції не зазнала офіційного тлумачення, проте ч. 1 ст. 38 була у сфері уваги Конституційного Суду України 6 липня 1999 р. За конституційним поданням вирішувалося питання щодо можливості

здійснення народним депутатом України своїх повноважень на постійній основі з одночасним перебуванням на посаді міського голови. Отже, незважаючи на те, що коментувалася не ч. 2 ст. 38, яка закріплює право на службу в органах місцевого самоврядування, а інша частина цієї ж статті, Рішення Конституційного Суду у цій справі (справа про сумісництво посад народного депутата України і міського голови) має значення в процесі підготовки даної роботи [144, с. 200]. Міський голова – це особа, що займає виборну посаду в органах місцевого самоврядування (ст. 3 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» іменує цю посаду «виборною посадою, на яку особи обираються територіальною громадою»).

Якщо аналізувати підзаконні акти у цій сфері, варто розпочати з актів Президента як глави держави. Йдеться про Укази Президента «Про систему заходів щодо усунення причин та умов, які сприяють злочинним проявам і корупції» 2004 р. [199], «Про першочергові заходи з реалізації Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» 2011 р. [190].

Постанови і розпорядження Кабінету Міністрів стосовно громадян, які реалізують своє конституційне право на службу в органах місцевого самоврядування, це зокрема, Розпорядження «Про підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання і протидії проявам корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування» 2011 р., Постанови «Про затвердження Типового порядку формування кадрового резерву в органах місцевого самоврядування» 2001 р., «Про Порядок організації та забезпечення режиму секретності в державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях» 2007 р. [193], Розпорядження «Про віднесення посад в органах місцевого самоврядування до відповідних категорій посад» 2010 р. [168].

Національне агентство України з питань державної служби (Нацдержслужба) як центральний орган виконавчої влади видає накази. Наприклад, затверджений Наказом Головного управління державної служби

України «Порядок конкурсного відбору до мережі навчальних закладів для підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування за державним замовленням» 2009 р. [157]. Також цей орган розробляє і приймає Методичні рекомендації щодо визначення органами державної влади та органами місцевого самоврядування потреб у фахівцях у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції [119].

Окремо слід дослідити значення статутів територіальних громад для забезпечення права на службу в органах місцевого самоврядування. У деяких з них згадується про це право громадян (ст.ст. 14, 39 Статуту територіальної громади м. Харкова), інші не містить норм про право на службу в органах місцевого самоврядування (статути територіальної громади м. Києва, територіальної громади м. Одеси тощо) [294-297].

Інші акти місцевих рад також регламентують конституційне право на службу в органах місцевого самоврядування. Так, слід зазначити про затверджений Штатний розпис виконавчого апарату Рівненської обласної ради Рішенням Рівненської обласної ради; рішення Куїбишевської селищної ради «Про умови оплати праці апарату селищної ради та її виконавчого комітету на 2015 рік»; Порядок проведення іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад, затверджений розпорядженням Голови Львівської обласної ради та ін.

Отже, вітчизняні конституційно-правові норми, що закріплюють право громадян на службу в органах місцевого самоврядування та визначають правовий статус відповідних посадових осіб, мають забезпечувальний характер, тобто спрямовані на забезпечення даного права, створення умов для доступу до даного виду служби, а також для сумлінного, відповідального, неупередженого та якісного виконання такими службовцями завдань і функцій в системі місцевого самоврядування.

Визнаємо, що існуюча нормативно-правова база ще є недосконалою, забезпечення конституційного права громадян на службу в органах місцевого самоврядування не повною мірою відповідає міжнародно-правовим стандартам у цій сфері. Формування системи місцевого самоврядування, її

інститутів, включаючи службу в органах місцевого самоврядування, в Україні відбувається подекуди досить проблематично, що пояснюється чинниками як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру. Одними з основних причин цього є відсутністю збалансованої концепції розвитку місцевого самоврядування в цілому, служби в органах місцевого самоврядування зокрема [206].

Сьогодні в Україні склалася ситуація, коли внаслідок законодавчої неврегульованості численних аспектів права громадян на службу в органах місцевого самоврядування, Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування в Україні» вимагає значних змін. Потребує належного нормативно-правового забезпечення механізм реалізації права громадян на службу в органах місцевого самоврядування на основі науково обґрунтованих підходів, виходячи з реальних практичних інструментів правореалізаційного процесу, удосконалення його конституційно-правових засад.

1.3. Правова основа конституційного права громадян на службу в органах місцевого самоврядування у зарубіжних країнах

Сучасні процеси державотворення в Україні відбуваються з урахуванням прогресивної європейської практики захисту прав і свобод людини і громадянина, розбудови систем місцевого самоврядування. Світовий досвід свідчить, що позиція держав стосовно територіальних основ систем місцевого самоврядування, так само й служби в його органах неоднакова. Це дозволяє розрізняти відмінні моделі й типи місцевого самоврядування, його концепції походження, а також моделі служби в органах місцевого самоврядування.

Зокрема, для розмежування типів місцевого управління і градації його посадових осіб Г. Падалко виділяє такі критерії: правове положення територіальних спільнот громадян, склад інтересів, здійснення яких покладається на органи та посадових осіб місцевого управління, засоби контролю, якими володіє держава відносно території, умови формування

місцевих органів влади, порядок вступу на посаду службовців (вибори, призначення, конкурс) та ін. [204].

Дозволимо висловити заперечення проти розмежування типів місцевого управління, а говорити про типи місцевого самоврядування, моделі служби в органах місцевого самоврядування. Оскільки типи управління має більшого мірою політологічний характер, а не безпосередньо юридичний, не дозволяють повною мірою охарактеризувати міру і ступінь свободи місцевих територіальних колективів, їх органів та посадових осіб.

У теорії і практиці муніципалізму існують різноманітні типи систем і моделей організації місцевого самоврядування. Класичними системами місцевого самоврядування є муніципальна (англосаксонська) і біполярна (романо-германська), існують й змішані варіанти організації влади на місцях, що поєднують риси різних моделей і теорій, концепцій місцевого і регіонального самоврядування. При цьому кожна держава відповідно до європейських чи інших міжнародно-правових стандартів створює свою національну модель місцевого самоврядування, виходячи з власних потреб, інтересів і традицій [96].

У більшості сучасних держав системи місцевого самоврядування складаються із спеціальних органів і посадових осіб, сформованих на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування, які безпосередньо представляють населення тієї чи іншої адміністративно-територіальної одиниці конкретної країни [99].

До питань диференціації основних моделей місцевого самоврядування зверталось чимало авторів наукових праць: Ж. Зіллер, О. Оффердал, В. Є. Чиркін тощо. О.О. Яцунська виокремлює ряд моделей організації влади на місцях – залежно від ступеня автономності місцевих одиниць, ступеня участі місцевих жителів у керуванні їх справами, а також обсягу виконуваних місцевими органами влади завдань. Таким чином пропонується виокремлення ідеально-типової моделі місцевого самоврядування, що включає чотири типи органів місцевого управління [353, с. 11-14].

Також розмежовують «модель партнерства» розглядає відносини місцевих і центральних властей як відносини рівноправних партнерів, що спільно надають певні послуги населенню. Така модель характерна для США, Швейцарії, Голландії, що створювалися в політико-правовому сенсі «знизу вгору», шляхом об'єднання багатьох місцевих співтовариств [331, с. 82].

«Агентська модель» передбачає пріоритетну роль держави у відносинах між державними й місцевими органами. Органи й посадові особи місцевого самоврядування розглядаються як агенти центральної влади на територіальному рівні, вони є продовженням державного апарату, вирішують державні й місцеві питання. У свою чергу, поширена споживацька модель відносин органів місцевого самоврядування і членів територіальних громад, партисипативної демократії. Партисипативність, тобто безпосередня участь громадян або територіальної громади в управлінні територією, є закономірним етапом розвитку демократії, що визначається застосуванням критеріїв безпосередньої участі громадян в управлінні та ступенем свободи усіх громадян взагалі. Характерною рисою сучасного самоврядування в європейських країнах є перехід до так званої споживацької моделі у відносинах між органами місцевого самоврядування (постачальниками послуг) і громадянами (споживачами послуг). Така модель заснована на таких принципах: соціальні послуги, що відповідають певним стандартам якості, мають бути однаково доступними для усіх споживачів; принципі диференціації, що стверджує необхідність урахування потреб і інтересів конкретних громадян, запровадження індивідуального підходу в наданні соціальних послуг; принципі спільного виробництва (надання громадянам можливості самим брати участь у формуванні портфеля послуг, які їм надаються, і у визначенні вимог до якості окремих послуг) [204].

Класичною є спроба виділяти основні моделі організації муніципальної влади, муніципальних систем залежно від принципів взаємовідносин місцевих органів влади між собою, а також з центральними органами влади. Тут дані моделі відповідають загальноприйнятим правовим системам і правовим

сім'ям: англо-американська (англосаксонська), континентальна (романо-германська), радянська. Додатково виділяють північноамериканську, південно європейську, іберійську, скандинавську і східноєвропейську моделі [96].

Спираючись на наведені вище концептуальні підходи щодо типології муніципальних систем сучасності спробуємо на конкретних прикладах проаналізувати відомі світовій муніципальній практиці моделі організації служби в органах місцевого самоврядування. Насамперед звернімо увагу на особливості організації служби в органах місцевого самоврядування відштовхуючись від класифікації муніципальних систем сучасності, а саме їх поділу на континентальну та англосаксонську, які набули найбільшого поширення в сучасних європейських державах. Складовими частинами цих систем, відповідно, є кар'єрна й позиційна моделі службової діяльності.

Перша модель прийнята такими державами, як Німеччина і Франція. Вона передбачає вступ громадян головним чином тільки на нижню ступінь ієрархії муніципальної служби та поступовий ріст всередині цієї ієрархії. До її позитивних рис можна віднести цілеспрямоване навчання кадрів, професіоналізацію в ході служби, високий рівень професіоналізму службовців. В той же час для кар'єрної моделі властиві такі недоліки, як позиттєве призначення держслужбовців і бюрократична ієрархія.

Друга модель публічної служби існує у Великобританії, вона дозволяє громадянину перейти на будь-який рівень «службової драбини» при проходженні конкурсу й відповідності кваліфікаційним вимогам. Позиційна модель теж має певні плюси, до яких відносять значну мобільність, більшу відповідність вимогам сучасного адміністративного менеджменту, контрактну форму прийому й високий рівень обслуговування. Негативними її рисами є нестабільність кар'єри муніципальних службовців і плинність кадрів.

Відмінності цих правових моделей організації муніципальної служби, на думку С. Ю. Фабричного, значною мірою пов'язані із відмінностями між двома моделями регулювання трудових відносин: континентальної і англосаксонської [316, с. 31].

Континентальна (європейська) модель характеризується високим рівнем правової захищеності працівника, жорсткими нормами трудового права, орієнтованими на збереження існуючих робочих місць, детальним галузевим тарифним регулюванням, відносно високим законодавчо встановленим мінімальним рівнем оплати праці та порівняно невеликою диференціацією розмірів оплати. У даний час ця модель переживає серйозну кризу, що проявляється, насамперед, у надзвичайно високому рівні безробіття (в країнах Європейського Союзу її рівень істотно вище середнього для розвинутих країн), ускладненому доступі на ринок праці молоді та осіб з невисоким рівнем кваліфікації, підриві стимулюючої ролі оплати праці, зниженні темпів економічного росту тощо.

Англосаксонська модель характеризується більшою наближеністю трудового і цивільного права, значною свободою працедавця у відносинах найму та звільнення, превалюванням колективно-договірного регулювання на рівні підприємства та фірми, а не галузі або регіону, значною рухливістю робочої сили, диференціацією в оплаті праці при обмеженому використанні законодавчо встановлюваного рівня мінімальної оплати. Вважається, що ця модель пов'язана з динамічним утворенням нових робочих місць, меншим безробіттям, більш високими темпами економічного зростання. Водночас ця модель призводить до диференціації доходів серед осіб найманої праці й відносно низького рівня оплати праці для працівників низької кваліфікації.

Відмінності правового забезпечення місцевої служби в європейських державах пов'язана з принциповими відмінностями як у правових традиціях і системах, так і з серйозними відмінностями в адміністративній культурі, а звідси і в самій філософії муніципальної служби. У британському варіанті вже можна побачити практично здійснюваний перехід від адміністративного чиновника до публічного менеджера, що є реалізацією ідеології й теорії сучасного адміністративного менеджменту. Кар'єрна й позиційна моделі місцевої служби мають сильні і слабкі сторони, в результаті чого різні країни в

організації своєї публічної служби використовують елементи обох моделей, пристосовуючи їх до вирішення своїх поточних і перспективних завдань.

Значення має рівень та форми співвідношення централізації, децентралізації, деконцентрації, можливість рецентралізації або наявність механізмів, які б унеможлилювали б цю тенденцію.

Так, еталоном децентралізованої форми організації служби в органах місцевого самоврядування в рамках англосаксонської системи місцевого самоврядування є Великобританія. В основу правового регулювання статусу органів місцевого управління покладено Акт про місцеві органи управління 1999 р., де вказано види органів місцевого управління, їх основні повноваження й підконтрольність Державним секретарям (міністрам). Органами місцевого самоврядування вважаються ради графств, округів, приходів, де муніципальні службовці працюють на контрактній основі. Їх правовий статус, умови праці та її оплати виробляється в актах Національної об'єднаної ради, до складу якої входять представники органів місцевого управління й чиновники. Муніципалітети вправі (не зобов'язані) виконувати рекомендації цих органів. Отже, саме на рівні місцевих органів створюються правові норми, що регламентують класифікацію місцевих службовців, схеми посадових окладів, правила відбору кандидатур службовців [200, с. 14].

Цікавим є досвід децентралізованої моделі служби в органах місцевого самоврядування в Німеччині. Нормативно-правове регулювання комунального самоврядування Німеччини: з одного боку, характеризується концентрацією більшості законодавчих актів на рівні федерації із сильним впливом земель через земельні уряди, а з іншого – децентралізацією та деконцентрацією адміністративних функцій на земельному рівні та в межах земель – на рівні комунального самоврядування. Нормативно-правове регулювання правового статусу муніципальних службовців в Німеччині, встановлюється федеральним та земельним законодавством, федеральні закони встановлюють загальні положення статусу чиновника, порядок призначення окладів чиновникам усіх рівнів, а земельні закони закріплюють особливості статусу виборних

чиновників громади (штатних та позаштатних «почесних») та чиновників, які поступили на службу в адміністрацію громади за контрактом, а також питання просування по муніципальній службі.

Основним органом муніципальних утворень є представницький орган німецької громади, виконавчим органом міського самоврядування в Німеччині, залежно від моделі є одноособовий керівник – бургомістр чи директор, або колегіальний виконавчий орган – магістрат. Місцеві статuti регулюють структуру цих виконавчих органів. Слід відзначити, що із загальної кількості працівників публічного сектора 35% є працівниками органів комунального самоврядування [203]. У Німеччині, як і в Україні, вони повинні відповідати вимогам певного рангу. Тут найбільший відсоток службовців відповідає вимогам середнього рангу, а чиновників – підвищеного. Особливістю муніципальної служби в Німеччині є запровадження статусу позаштатних чиновників, правовій регламентації якого присвячена більша частина законодавства земель про муніципальну службу.

Відповідно до ст. 19 «Положення про громади вільної держави Баварія», яка має назву «Почесна діяльність (діяльність на громадських засадах)», громадяни громади, які обираються на громадські посади, беруть участь в управлінні громадою. Вони зобов'язані займати почесні посади та пости у громаді. Причому особи, які займають почесні посади, здійснюють, во-перше, публічно-правові права та обов'язки на оплатній основі. Згідно ст. 20(а), «громадяни громади, які займають почесну посаду, мають право на відповідну винагороду. Деталі регулюються Статутом. Право на винагороду не підлягає передачі іншим особам». Вони можуть займатися іншими видами діяльності. Громадянин може відмовитися від виборної «почесної» посади в чітко визначених законом випадках: у зв'язку із досягненням віку, за деяких професійних, сімейних обставин, станом здоров'я [354].

З-поміж інших джерел законодавчого регулювання професійної служби Німеччини основним є Конституція ФРН 1949 р., Закон публічну службу 1985 р., Статут федерального дисциплінарного права.

Як зазначає І. Лопушинський, тут «публічна служба» розглядається у функціональному та інституційному плані як діяльність певного кола осіб і посад, на яких покладається виконання публічних функцій. Нею охоплюються особливі публічно-правові відносини двох груп: відносини з чиновниками і відносини з найманими особами – службовцями і робітниками установ [157].

Публічна служба Німеччини засновується на визначальних засадах, обумовлених федеративним устроєм країни та іншими особливостями, а саме: принцип рівності суб'єктів публічної служби; принцип підпорядкованості; принцип єдності; принцип заняття службовцями іншою оплачуваною діяльністю в об'єднаннях, установах, на підприємствах, капітал яких належить публічному власнику, або діяльністю у міждержавних об'єднаннях; принцип «утримання» становить конституційну основу оплати праці службовців ФРН, є одним з основних принципів статусу чиновника (*Sorgepflicht*); принцип суворого дотримання чиновниками державної і службової таємниці, чітко обумовлено наслідки невиконання або неналежного виконання службовцями своїх обов'язків; принципом найбільшого сприяння при розгляді службових правопорушень – питання про міру покарання належить до компетенції безпосереднього керівника і вищої інстанції [149, с.45-46; 157].

Класичним зразком децентралізованої форми організації служби в органах місцевого самоврядування в рамках континентальної (романо-германської) системи місцевого самоврядування є Італія. Сучасні дослідження вказують, що сутність явища «італійської автономії» доцільно розглядати через розкриття змісту її різновидів: нормативно-правової – можливість встановлювати власний нормативно-правовий порядок у межах наданої компетенції і закріплювати їх у законах, статутах, регламентах; політико-адміністративної – свобода вибору політико-адміністративного курсу на підставі інтересів місцевих спільнот чи їх більшості (право на вибір, самостійне визначення способів адміністративної діяльності, оцінювання необхідності та своєчасності прийняття управлінських рішень), тобто принципів, які мають

безпосереднє значення з позиції організації та функціонування служби в органах місцевого самоврядування.

В італійському законодавстві служба в органах місцевого самоврядування належить до публічної. Службові відносини характеризуються як: добровільні; з використанням персонального підходу; юридично двосторонні. Поряд з юридичними вимогами до службовців в Італії введено стандарт публічної етики. Вагоме місце у процесі проходження служби в органах влади займає фахова підготовка службовців, значна частина яких має вищу освіту (майже 54 % апарату – юристи і публічні адміністратори). Питання контролю за кадровим забезпеченням публічних адміністрацій покладено на Національну Агенцію управління, основною функцією якої є утворення національного реєстру секретарів комун, провінцій і областей. Основні контрольні функції з боку держави за діяльністю посадових осіб та органів місцевого самоврядування покладаються на префекта (Il Prefecto), який здійснює превентивний контроль за рішеннями місцевої влади [204]. З 1992 р. в Італії впроваджено концепцію «служби нового покоління», посилено процеси дебіюрократизації, використано нові форми організації праці, здійснюється моніторингова діяльність, створено морально-етичні стандарти службовців та національні реєстри на посади в органах місцевого самоврядування.

У свою чергу, у Франції, досвід якої обумовив виникнення особливої французької (в рамках загальної романо-германської моделі) системи місцевого самоврядування, історично сформувалися централізаційні тенденції в організації системи публічної влади, що створило низку перешкод для децентралізації публічної служби. У результаті муніципалітети (комуні) як базовий рівень місцевого самоврядування все ще не отримали належних їм повноважень, оскільки заходи щодо децентралізації зосередилися в основному на рівні департаментів [354]. Це підтверджує Закон «Про права і обов'язки службовців» 1983 р., що застосовується до цивільних службовців адміністративних органів держави, регіонів, департаментів, комун, їх

публічних установ, включаючи установи загального статуту службовців держави, територіальних об'єднань.

У Франції, гарантії чиновнику ґрунтуються на його потрійному статусі як громадянина, найманого працівника і слуги суспільства. Тому виділяють такі групи гарантій: гарантії чиновника як людини і громадянина; гарантії чиновника як найманого працівника; гарантії специфічних прав чиновника. Існування останні, на думку Ж. Бурдона, обумовлено тим, що на службі суспільству, він володіє часткою державної влади. Така ситуація вимагає одночасно захистити чиновника від третіх осіб і від самої державної влади: з одного боку, слід захистити авторитет державної влади від можливої шкоди, а з другого – не залишити чиновника беззахисним перед нею [32, с. 34].

Це досягається тим, що службовець не повинен нести відповідальність за шкоду, завдану службою, не повинен бути обмежений як служитель державної влади. Необхідність захисту чиновника від свавілля пов'язана з тим, що відносини між державним органом і чиновником характеризуються двоякістю: держава зацікавлена, щоб чиновник максимально повно і сумлінно виконував свої обов'язки, але посадова особа завжди діє в рамках реальної соціально-економічної ситуації, має свої людські потреби, які в рамках стандартизованих суспільних благ неможливо задовольнити. Наприклад, чиновник не має змоги отримувати додаткові матеріальні кошти за діяльність, яка не вкладається в рамки етики державної служби, відповідно виникає протиріччя між загальним суспільним інтересом і приватним інтересом посадової особи. Водночас він отримує пільги від держави, виконуючи її волю, що в ряді випадків ставлять його у виключне положення.

Здійснення порівняльного аналізу конституційно-правових актів низки європейських країн, положення яких регламентують конституційні політичні права та свободи громадян загалом або деталізують їх види, у тому числі конституційне право громадян на службу в органах місцевого самоврядування (на муніципальну службу), можна зробити ряд висновків.

Так, на основі вивчення змісту конституцій виокремлено безпосередній та опосередкований способи закріплення цього права. Наприклад, згідно з нормами Конституції Естонії (ст.30) посади в державних установах та місцевому самоврядуванні на підставах і порядку, встановлених законом, заповнюються громадянами Естонії, відповідно до закону ці посади, як виняток, можуть займати також громадяни іноземних держав та особи без громадянства. Водночас конституції республік Македонія, Хорватія, Словенія, Молдова, Словацької Республіки не містять чітко регламентованого права на службу в органах місцевого самоврядування та передбачають право на державну службу, участь в управлінні державними справами особисто або через обраних представників [119-126].

У східноєвропейських країнах, як правило, діють єдині закони про державну службу, які застосовують і до службовців органів місцевої влади. Як відомо, Україна є винятком з даної практики. В інших європейських країнах зазвичай існують окремі закони про державну службу і службу в органах місцевого самоврядування, або відсутні закони про службу в органах місцевого самоврядування. Причини цього, на наше переконання, полягають у витоках систем місцевого самоврядування певних держав, їх історичних традиціях, розмаїтті муніципальних систем і моделей організації й функціонування муніципальної служби. До того ж публічна служба Німеччини та інших федеративних країн обумовлена видом форми державного устрою, що спричинило виокремлення специфічних засад державної і муніципальної служби, закріпленими на законодавчому рівні.

У більшості проаналізованих країн службу в органах місцевої влади визначають як професійну діяльність, здійснювану незалежно від органів державної влади і результатів виборів. Можна погодитись, що служба в органах місцевого самоврядування – це складний соціальний, політичний, конституційно-правовий (державно-правовий і муніципально-правовий), культурний інститут, для якого характерне складне поєднання елементів, сполучень, основним з яких є особа муніципального службовця [204].

Більшість країн Східної Європи мають єдиний закон про державну службу, який застосовують і до службовців органів місцевої влади, і до службовців центральних органів влади. Виняток становлять Вірменія, Азербайджан, Киргизстан, Росія й Україна. Прийняття окремого закону про службу в органах місцевої влади свідчить про прагнення реалізувати нову концепцію місцевого самоврядування, закріплену в нових конституціях.

У країнах Західної Європи, як правило, існують окремі закони про державну службу і службу в органах місцевої влади, або інколи навіть немає закону про службу в органах місцевої влади. Пояснення цьому слід шукати в історії. Державну службу було організовано перш за все за певними чіткими правилами, тоді як муніципальних службовців розглядали як «особистих» працівників мера. Отже, найлегшим способом організувати службу в органах місцевої влади, або муніципальну службу, було прийняття нового окремого закону. Проте закони про службу в органах місцевої влади в країнах, де вони є, як правило, повторюють схему і принципи державної служби.

У пострадянських країнах розроблено програми і заходи, спрямовані на підвищення якості набору персоналу та впровадження сучасних інструментів менеджменту, що має сприяти розвитку більш професійної служби органів місцевої влади. Втім, практика часто свідчить про зворотнє: надмірну політизацію, особливо це стосується вищих посад.

Зарубіжний досвід демонструє широкий спектр муніципальних систем і моделей організації й функціонування муніципальної служби. Незважаючи на своєрідні шляхи виникнення й розвитку муніципалізму, різні підходи у конституційній і законодавчій регламентації місцевого самоврядування, відмінності форм і методів взаємодії посадових осіб місцевого самоврядування з державними службовцями, органи і посадові особи місцевого самоврядування мають практично однакові функції, вирішують майже однотипні завдання, забезпечуючи життєдіяльність територіальних громад на підставі законів й інших нормативних актів, власних муніципальних рішень, що приймаються ними в межах їх компетенції.

У період становлення служби в органах місцевого самоврядування до пріоритетних чинників належать ті, які визначають внутрішні механізми розвитку даної служби, динаміку змін у ній, а також принципові контури її моделі. Це загальний стан муніципалізму в країні; взаємодія служби в органах місцевого самоврядування з державною службою та інститутами громадянського суспільства; співвідношення державної муніципальної політики і служби в органах місцевого самоврядування; муніципальна культура суспільства, ціннісні орієнтації, управлінська, правова і політична культура.

Висновки до розділу 1

Аналіз витоків та генези розвитку права громадян на службу в органах місцевого самоврядування засвідчує тривалий процес його становлення. З часів вічного права Київської Русі й до сьогодні, на всіх історичних етапах існування різних форм державності на українських землях, а в багатьох випадках за відсутності української держави, громадяни брали участь в управлінні як державними, так і місцевими справами.

Пропонується виокремлювати такі основні періоди становлення права на службу в органах місцевого самоврядування: період Княжої доби (IX–XIII ст.), з часу активного поширення магдебурзького права на українських землях до козацьких часів (до XVIII ст.), період відновлення національної держави – Української народної республіки (початок XX ст.); радянський період (1922–1991 рр.); сучасний період незалежної України.

Сучасний розвиток права громадян на службу в органах місцевого самоврядування характеризується активними науковими пошуками. Тому доктринальні джерела конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування можна поділити таким чином: у період виникнення природного права; з другої половини XIX ст. до поширення радянської влади на українських землях; радянський період розвитку; сучасні джерела в умовах незалежної України. Водночас останні є найбільш значними й деталізують різні аспекти досліджуваного права. Йдеться про наукові праці,

присвячені політичним правам і свободам людини і громадянина, гарантіям їх забезпечення, службі в органах місцевого самоврядування і системі місцевого самоврядування. Вони є основоположними для вивчення конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування.

Система нормативно-правових джерел даного конституційного права включає Європейську хартію місцевого самоврядування 1985 р., Конституцію України 1996 р., закони України «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 р.; «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р.; «Про запобігання корупції» 2014 р.; «Про статус депутатів місцевих рад» 2002 р., деякі підзаконні нормативно-правові акти, включаючи акти локальної нормотворчості, особливу групу яких становить статутне право.

Грунтовне вивчення зарубіжного досвіду розвитку права на службу в органах місцевого самоврядування, систем місцевого самоврядування свідчить про можливість використання відповідного позитивного досвіду в Україні. Водночас, процеси розбудови правової системи України відображають національні особливості і традиції, співіснування інститутів, створених за часів тоталітарного і демократичного правління, ставлення українського суспільства до органів влади, їх посадових осіб. Звідси всі суперечності, що характеризують зміст державо- і правотворення в Україні, труднощі на шляху конституційного і муніципально-правового розвитку.

Зарубіжні держави, зокрема, європейські, пройшли тривалий шлях реформ, гармонізації національного законодавства з міжнародно-правовими актами, стандартами у цій сфері. Їх здобутки у політичній і правовій сферах досягнуті за допомогою демократичних процедур, інститутів. Йдеться про право громадян на службу в органах місцевого самоврядування, інститут публічної служби, що відображені у нормативно-правових актах, забезпечені механізмами реалізації тощо. Водночас системи організації місцевого самоврядування європейських держав об'єднує як спільність географічного розташування, та інтеграційні процеси, розвиток системи захисту прав людини, включаючи право на службу в органах місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 2

МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ ТА ПРАВОВА ПРИРОДА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ГРОМАДЯН УКРАЇНИ НА СЛУЖБУ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

2.1. Методологія дослідження конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування

Проблема методологічного забезпечення процесу пізнання об'єктивної реальності на сучасному етапі є однією з найактуальніших. Це пов'язано, передусім, з переходом вітчизняної науки від моністичного пізнавального підходу до плюралістичного, що призвело до надмірної розпорошеності поглядів щодо розуміння поняття «методологія» [317]. Не менш актуальною ця проблема є і для науки конституційного права, яка в наш час перебуває в активному пошуку нових способів пізнання конституційно-правових процесів.

Як зазначає І.І. Колосовська, сутність, призначення та роль науки конституційного права для правотворчої і правореалізаційної діяльності органів державної влади, підвищення правової культури учасників законотворчого процесу, населення країни розкриваються через її функції. У широкому спектрі цих функцій одне з чільних місць належить методологічній функції, оскільки саме методологія цієї галузі науки дає можливість обґрунтувати організацію та функціонування органів державної влади та самоврядних структур, механізм розробки і прийняття Конституції України, оптимального конституційного регулювання основних прав і свобод громадян [118, с. 24].

О.В. Батанов, щодо теоретико-методологічних основ конституційного права та публічної влади зокрема, обґрунтовано пропонує використовувати людиноцентристський підхід до аналізу конституційно-правових явищ та процесів. Врахування позицій сучасного муніципалізму дозволяє реалізувати конструктивну функцію теорії конституціоналізму, її динамічний характер, виявити рівень реального впливу юридичної науки, насамперед науки конституційного та муніципального права, на правотворчість та

правозастосування у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, способи застосування юридичної техніки як механізму підвищення ефективності як конституційно-правового, так і муніципально-правового регулювання суспільних відносин [16, с.105].

У розвиток цієї позиції наведемо твердження І.А. Галіахметова, який зазначав, що досвід провадження радикальних демократичних перевтілень в правовій системі українського суспільства потребує наукового осмислення проблем «співвідношення особистості і держави, прав людини, їх забезпечення і захисту як всередині країни, так і на міжнародному рівні», що не уявляється можливим в процесі аналізу традиційних правових інститутів і підгалузей в рамках системи галузі конституційного права. У зв'язку з цим вивчення теоретико-методологічних аспектів і обґрунтування системно-технологічного підходу до аналізу муніципально-правових явищ і процесів дозволить реалізувати конструктивну галузево-утворюючу функцію теорії конституційного права, виявить рівень впливу науки зазначеного права на правотворчість і правозастосування в сфері місцевого самоврядування та діяльності органів місцевого самоврядування України, а також на формування нових способів застосування правової технології як механізму муніципально-правового регулювання суспільних (самоврядних) відносин [51, с. 179].

Відповідно, на нашу думку, потребує наукового обґрунтування проблема методологічного забезпечення конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування.

Можна погодитися із думкою В.Л. Федоренка, що використання методології науки конституційного права не може бути успішним без знання загальнонаукової методології, філософського підходу до пояснення світу і тенденцій його розвитку [318]. Розуміння діалектичної єдності існуючих передумов тих чи інших явищ процесу конституційного правотворення, а також причинно-наслідкових зв'язків щодо кожної зміни неможливе без врахування інструментарію цих базових для права галузей знань.

Перш за все потрібно наголосити на тому, що одні автори ототожнюють методологію з філософською наукою, інші – з діалектикою, історичним матеріалізмом, загально-теоретичними проблемами науки; треті вважають, що методологія – це самостійна галузь наукового знання, котра виходить за межі філософського аналізу (що не збігається з філософією) і є вченням, наукою про метод і методики; четверті заперечують статус методології як самостійної науки, розглядаючи її як систему принципів, методів та логічних прийомів наукового пізнання [306, с. 354].

На думку Д.А. Керимова, методологія – явище інтегральне, що об'єднує в собі низку компонентів: світорозуміння й фундаментальні загально-теоретичні концепції, загальні філософські закони й категорії, загальні й конкретно наукові методи [102, с. 83]. Ці методологічні засоби матимуть пізнавальну силу в тому випадку, якщо вони «переведені» на конкретні настанови й вимоги, зумовлені природою самого об'єкта пізнання [102, с. 86-87].

Розвиток України як незалежної держави, яка має всі належні атрибути, забезпечує на практиці реалізацію права громадян на управління державою, беручи участь у роботі органів місцевого самоврядування, визначає сучасні виклики національної науки конституційного права обґрунтувати нові відносини між особою, і державою, громадянським суспільством і державною владою, між державною (публічною) службою та суб'єктами, які отримують її послуги. На методологічному рівні ці завдання означають потребу якісного теоретико-методологічного обґрунтування правових конституційних конструкцій, які урегульовують відносини служби громадян у органах місцевого самоврядування, які належать до сфери конституційного права.

Саме тому проголошення незалежності України та її розвиток в умовах незалежності створили об'єктивні передумови для формування нової методології науки національного конституційного права.

Формування пострадянської методології конституційного права в Україні відбувалося під впливом наукових досліджень Ю. Г. Барабаша, В. П. Колісника, І. Я. Заяць, В. І. Чушенко, Ю. Н. Тодики, О. Ф. Фрицького та інших українських

правознавців. Зазначені та інші вітчизняні вчені сприяли переосмисленню радянської теорії конституційного права, заснованої на методологічно хибних позиціях марксистсько-ленінської філософії, домінантності інтересів держави над суспільними й індивідуальними. Відзначимо їх внесок у побудову нової методології конституційного та муніципального права, що засновується на принципі пріоритету інтересів людини і громадянина над державними, на публічно-сервісний характер діяльності органів державної влади, на принципі служіння територіальній громадян як базовому для органів місцевого самоврядування. Такі позиції були засновані на кращих прикладах теорії права провідних країн Європи та світу, проте враховують українську специфіку суспільного розвитку та державотворення.

Підкреслюючи особливості сучасної методології, О. Г. Румянцев писав: «Правова наука сьогодні перебуває у пошуку, але вона не має права повертатися до коментаторського обслуговування влади, властивому їй у попередні роки. Відхід від цієї некритичної форми ... свідомий, бо він розширює можливості творчого використання конституційної думки у нашому житті» [60, с. 14]. Погоджуючись із принциповою позицією автора про недоцільність слідувати методології радянського періоду у дослідженні конституційної реформи, не можна, погодитися з його ставленням до конкретики конституційно-правових досліджень, до широкого застосування творчості, яке, як здається, може завести науку конституційного права у «глухий кут» абстракції, зробити цю науку лише теоретичною галуззю права.

Саме тому видатним досягненням українських теоретиків конституційного права слід вважати те, що їм вдалося реалізувати принцип доповненості, згідно з яким нові принципи і методи, вдосконалюючи існуючу методологію, а не витісняючи її, дають змогу ретельно досліджувати конституційно-правові реалії.

У цьому аспекті принциповою є позиція Ю.М. Тодики, який пропонує розуміти методологію науки конституційного права як «вчення про методи пізнання конституційно-правових реалій, теоретичне обґрунтування методів і

способів пізнання цих реалій, які використовуються наукою конституційного права» [311, с. 176].

У вітчизняній науці склалося розуміння, що методологія являє собою вчення про методи, конкретизується в системі певних теоретичних принципів, логічних прийомів, конкретних засобів дослідження предмета науки. Теоретичні принципи, як вказує О.Ф. Скакун, засновані на історизмі, єдності логічного та історичного [284]. Логічні прийоми, які застосовуються в процесі вивчення конституційно-правових реалій, ґрунтуються на дедуктивному та індуктивному умовиводі, на аналізі і синтезі, порівнянні, узагальненні. Конкретними засобами дослідження стають інструменти пізнання, що застосовуються для встановлення знання про досліджуваний предмет.

В основі даного дослідження з точки зору методології лежить діалектичний спосіб пізнання конституційно-правових процесів, який, як зазначає О.Ф. Скакун, є головним у науці конституційного права. Діалектичний метод, вивчаючи передумови і підстави виникнення конституційно-правових явищ, проникає в їх сутність, виявляє і формулює загальні закономірності виникнення і розвитку [284, с. 7]. Згідно з зазначеними закономірностями і виявляються причинно-слідча, системна і структурно-функціональна залежності окремого конституційно-правового явища від категорії. Закономірності також знаходять прояв в емпіричних даних про конституційно-правові об'єкти. Однак головним є отримання як зовнішніх характеристик конституційно-правових явищ, та їх внутрішньої сутності. Тут на допомогу процесу пізнання приходить абстракція, яка позначає початок дослідницького процесу, дозволяє виявити ознаки досліджуваного конституційно-правового явища, висловити нові якості ознак, побачити їх зв'язки, відносини і внутрішні суперечності.

Докладне дослідження матеріалістичної діалектики як методологічної основи вивчення сучасного конституційно-правового знання зроблено в науці конституційного права вченим С.А. Авак'яном. Він розглядає матеріалістичну діалектику, по-перше, як метод матеріалістичного пояснення конституційно-

правового знання, по-друге, як єдність емпіричного і теоретичного, по-третє, як результат розвитку економіки і різних форм власності [3, с. 9].

Діалектична концепція бачить джерело розвитку в єдності і боротьбі протилежностей, розглядає розвиток як єдність кількісних і якісних змін, як єдність поступовості і стрибків, як розвиток за спіраллю. Комплексно діалектичний підхід у науці можна визначити як сукупність загальнонаукових методологічних принципів (вимог), в основі яких лежить розгляд об'єктів систем. До цих вимог належать: а) виявлення залежності кожного елемента від його місця і функцій у системі з урахуванням того, що властивості цілого не становлять суми властивостей його елементів; б) аналіз того, наскільки поведінка системи обумовлена як особливостями її окремих елементів, так і властивостями її структури; в) дослідження механізму взаємодії механізму і середовища; г) вивчення характеру ієрархічності, властивості цій системі; ґ) забезпечення всебічного багатоаспектного опису системи; д) розгляд системи як динамічної, що розвивається в цілісності [298, с. 21].

У цьому сенсі конституційно-правове знання постійно розвивається, і кожен новий етап у русі суспільства – це нова сходинка в його розвитку. Конституційно-правове знання використовує основні категорії, загальне й особливе, форму і зміст, явище і сутність, причину і наслідок. Слід зазначити, що провідною категорією є форма і зміст. Форма є обґрунтованим і опосередкованим конституційно-правовим буттям, істотною визначеністю предмета, тим, що відрізняє одне явище від іншого. Зміст саме формується за законом суті. Зміст визначає форму, яка, у свою чергу, опосередковує зміст, оскільки він не може формуватися довільно. Форма існує в політичних, юридичних та інших відносинах.

Так, конституційне право на службу в органах місцевого самоврядування як різновид форми перетворює суспільні відносини за допомогою норм конституційного права в конституційно-правові відносини, що гарантують право. У той же час діалектичний спосіб пізнання зумовлений складністю і всебічністю досліджуваного права, яке має такі ознаки:

1. Науковість. На нашу думку, при вивченні конституційного права громадян на службу в органах місцевого самоврядування не повинен бути хаотичним добір нормативно-правових актів. Дане право є наслідком розвитку теоретичних засад конституційного права як науки, воно увібрало в себе наукові пошуки в частині класифікації прав і свобод людини і громадянина, науки муніципального права та державного управління в цілому. Основною умовою формування цього права є розвиток елементів конституційного права, що можна розглядати як систему і як процес. Як підкреслював Ф. Енгельс, «...світ складається не з готових закінчених предметів, а являє собою сукупність процесів...» [112]. Вивченням цих явищ займається синергетика (від грец. *synergetikos* – спільний, узгоджено чинний) – міждисциплінарний напрям наукових досліджень, що виник у 70-х роках ХХ ст. та ставить основним завданням пізнання загальних закономірностей і принципів, що лежать в основі процесів самоорганізації в системах різної природи: фізичних, хімічних, біологічних, технічних, економічних, соціальних і т.і. [320, с. 511].

2. Нормативність. Ця характеристика пов'язана з принципом законності у діяльності органів державної влади. Законність і нормативність у відносинах служби в органах місцевого самоврядування означає по-перше, детальну регламентацію відносин прийняття і проходження цього виду державної служби, по-друге, формування завдань служби від загальних до видових та індивідуальних у прямій залежності до тих, які закріплені у положеннях законодавства України, по-третє, встановлення меж розсуду та дій конкретного службовця формою і змістом, визначеним у положеннях законодавчими та підзаконними актами. При цьому закони та інші нормативні акти приймаються на основі Конституції України і мають відповідати їй.

3. Матеріальність. Ця ознака засновується на базовості позиції територіальної громади в системі відносин із державною владою та громадянином і означає її матеріально-фінансову незалежність, адже саме територіальній громаді належить право комунальної власності (О.В. Батанов) [18, с. 80]. Наявне підґрунтя передбачає самоврядне вирішення питань

місцевого значення з дотриманням меж, що встановлені Конституцією та іншими актами законодавства України.

4. Структурованість. Оскільки конституційно-правові норми мають певну структуру, то й право громадян України на службу в органах місцевого самоврядування теж має певну внутрішню структуру. Справедливим можна визнати підхід, висловлений у науці муніципального права, що полягає в тому, що система органів місцевого самоврядування розглядається як сукупність її елементів. У науці муніципального права правовий статус державного службовця розглядається або як сукупність правостановлюючих елементів у вигляді прав, обов'язків, соціально-правових гарантій, правових обмежень, відповідальності, що виражає встановлені і забезпечені державою заходи належної і можливої поведінки осіб, якими є громадянами, що виконують посадові обов'язки у сфері муніципально-службових відносин (В.А. Кобзаренко), або як правове положення службовця в системі органів місцевого самоврядування (С. В. Міхньова) [199].

5. Системність. Діалектична методологія дослідження конституційно-правових проблем вимагає підходити до будь-якого явища як до системи. Тому в науці конституційного права важливе значення має системний метод, який передбачає розгляд конституційно-правових явищ у сукупності соціальних зв'язків, виявлення цілого і його частин, вивчення окремих конституційно-правових інститутів у правовій структурі.

Як зазначає В. Л. Федоренко, методологія дослідження проблем системи конституційного права України є впорядкованою єдністю взаємоузгоджених світоглядних принципів і методів, які дозволяють всебічно й комплексно дослідити юридичні властивості та якості системи національного конституційного права й визначити сутність і зміст правових зв'язків між її основними складовими елементами [317].

Поняття «система» є сьогодні одним з ключових у багатьох галузях знань та наукових дисциплін, таких як філософія, психологія, естетика, наукознавство, а також активно застосовується і в юриспруденції, у тому числі

й у муніципальному праві, що дозволяє розглядати муніципально-правові явища у сукупності соціальних зв'язків, виявлення цілого та його частин, вивчення окремих інститутів місцевого самоврядування в цілісній системі організації публічної влади, а інституту служби в органах місцевого самоврядування в системі інститутів місцевого самоврядування, системі інститутів публічної служби тощо. Аналіз системи місцевого самоврядування доводить, що вона безумовно є цілісною системою як з позиції її виникнення, так і, особливо, її функціонування. На місцевому рівні процес створення систем управління має свій прояв у формуванні внутрішніх структур муніципального організму, призначених для вирішення завдань місцевого значення, що постають перед ним у конкретних умовах та оптимальній реалізації функцій і повноважень структурних елементів системи локальної демократії [205, с. 93]. Системність у конституційному і муніципальному праві заснована на загально правовому принципі системності права, що передбачає єдність та взаємозв'язок елементів урегулювання, взаємо-зумовленість нового кроку регулювання для формування ланцюгової реакції у механізмі реалізації права. Для розуміння сутності системи як категорії конституційного права слід наголосити, що система – це ціле, сукупність, що складається з елементів, але властивості системи не дорівнюють сумі властивостей її частин.

Система як цілісність – явище більш складно організованого порядку, ніж її складові елементи. Все суще являє систему, тобто кожна річ складається з елементів і в свою чергу є елементом більш складної системи. Якщо кожен пізнаваний об'єкт можна уявити як систему, відповідно, можна зробити висновок, що все суще постійно перебуває в динаміці – у народженні, становленні та зміні. Академік М. М. Мойсеєв лаконічно називає системою «будь-яку сукупність взаємодіючих елементів» [321; 350]. На філософському рівні системою розуміють відмежовану безліч елементів, які перебувають у закономірних відносинах і зв'язках, що утворюють певну цілісність» [320].

Системний підхід характеризується глобальністю свого об'єкта вивчення. Для будь-якої системи характерна взаємодія елементів, у результаті якої

виникають нові її властивості, які відсутні у елементів. Саме завдяки такій взаємодії система виступає як певне цілісне утворення відносно своїх елементів або частин. З такої точки зору не лише взаємопов'язану сукупність об'єктів, але і будь-який предмет, що складається з рухомих частин, можна розглядати як систему. Тому кожен процес розвитку в природі і суспільстві передбачає розвиток систем і повинен розглядатися з системної точки зору. Тільки при такому підході можна зрозуміти характер тих необоротних змін, які відбуваються в процесі розвитку конституційних процесів.

Грунтуючись на цих теоретичних узагальненнях, у дослідженні конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування, на наш погляд, доцільно виходити з необхідності саме системного розуміння існуючих умов, адже широке коло проблем, які притаманні цій галузі права, гарантують його та забезпечують практичну реалізацію, мають саме системний характер і внутрішній зміст.

Як вказує О. Ф. Скакун, загальний метод філософської діалектики розкривається через: 1) логічний метод сходження від простого до складного, від абстрактного до конкретного; 2) метод (принцип) єдності логічного та історичного; 3) системно-структурний метод, який припускає, що всі державно-правові явища розглядаються як елементи систем; 4) формально-догматичний (юридико-технічний) метод, тому що припускає вивчення права як такого, у «чистому вигляді», поза зв'язком з економікою, політикою, мораллю та іншими соціальними явищами; 5) соціологічний метод, який полягає в дослідженні права не на рівні абстрактних категорій, а на підставі конкретних соціальних фактів; 6) статистичний метод(використовується для встановлення статистичних даних про предмет вивчення); 7) конкретно-історичний метод, що допомагає вивчити специфіку державно-правового явища конкретного історичного періоду; 8) порівняльно-правовий метод, адже припускає зіставлення юридичних понять, явищ і процесів і виявлення між ними схожості та відмінностей [283, с. 15].

Спеціальні ж методи ґрунтуються на досягненнях суспільних і технічних наук, серед них такі: математичний; кібернетичний; психологічний та ін. Можна цілком погодитися із О. Ф. Скакун про те, що всі ці методи у процесі дослідження мають використовуватися у сукупності [283, с. 15].

Звертаючись до сукупності вказаних вище методів, вважаємо актуальним із точки зору цього дослідження розгляд проблеми, яка стосується застосування методів, притаманних муніципальному праву для відстеження проблем правового забезпечення участі громадян в органах муніципальної влади, оскільки предмет цього дослідження лежить на перетині наукового інтересу конституційного та муніципального права.

Як зазначено у роботі В.Ф. Погорілко, наука муніципального права використовує притаманні вітчизняному державознавству наукові методи досліджень: загальнонаукові (діалектичний, синергетичний, системного аналізу, соціологічний) і спеціальні (порівняльного правознавства, нормативно-логічний, структурно-функціональний, історико-юридичний, методи переходу від загального до особливого, від абстрактного до конкретного тощо) [210]. Загальні методи – це філософські [138], світоглядні підходи, які виражають найбільш універсальні принципи мислення. Так, методологічну основу дослідження муніципально-правової дійсності становить загальнонауковий метод діалектики. Діалектична методологія дослідження муніципально-правових проблем потребує підходити до будь-якого явища як до системи. Тому в науці муніципального права важливим є метод системного аналізу, який дозволяє розглядати муніципально-правові явища в сукупності соціальних зв'язків, виявлення цілого та його частин, вивчення окремих інститутів місцевого самоврядування в цілісній системі організації публічної влади [157].

Так, у нашій праці використовувались такі загальнонаукові методи, як аналіз і синтез, узагальнення, індукції і дедукції, соціологічний і статистичний.

Систему спеціальних методів проведеного дослідження склали:

- 1) системний і структурно-функціональний методи – для визначення місця і ролі конституційного права громадян України на службу в органах

місцевого самоврядування в системі конституційних політичних прав та свобод людини і громадянина, а також аналізу принципів і змісту, механізму реалізації, гарантій забезпечення цього права тощо;

2) формально-юридичний, логіко-юридичний і догматичний методи – для уточнення понятійно-категоріального апарату;

3) історико-правовий метод – для ретроспективного аналізу генези права громадян на службу в органах місцевого самоврядування, його конституційно-правового забезпечення на різних етапах історичного розвитку;

4) порівняльно-правовий метод – для вивчення законодавчої основи та механізму реалізації права громадян на службу в органах місцевого самоврядування в зарубіжних державах, відповідності чинного законодавства України міжнародно-правовим стандартам у цій сфері;

5) метод герменевтики – для змістовного аналізу й тлумачення текстів нормативно-правових актів та інших офіційних документів;

6) прогностичний метод і метод моделювання – для визначення головних напрямів удосконалення конституційно-правового регулювання права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування в сучасних умовах.

Підводячи підсумок, слід зробити такі висновки і рекомендації.

1. Методологія конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування у своїх принципових засадах збігається із методологією муніципального права, відповідно для цієї роботи цілком достатнім є використання методів, які притаманні науці конституційного і муніципального права. Наприклад, метод логічного аналізу дає можливість, по-перше, усвідомити значення досліджуваного конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування як важливого інструменту демократії; глибше осмислити його основні риси і конкретну специфіку. Логічний метод пізнання включає ряд більш приватних методів, наприклад, індукції і дедукції, аналізу і синтезу, а застосування порівняльного методу дослідження дає змогу аналізувати конституційне право громадян України на службу в органах місцевого самоврядування у порівнянні із

загальною системою прав і свобод людини і громадянина, визначати зміст даного права в його специфічних рисах та обмеженнях.

2. Використання всіх наведених методів необхідно для релевантних системних досліджень основних елементів конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування. У сукупності всі методи наукового пізнання дають нам точне уявлення про зміст конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування. Застосування методологічних прийомів дозволяє з різних сторін підійти до дослідження даного права, виділити його елементи і ознаки, осмислити його практичну обумовленість.

3. Використання сучасної методології конституційного і муніципального права дозволило авторіві прослідкувати логіку концептуальних передумов та безпосередньої взаємодії різних елементів системи конституційних правовідносин, що визначають положення служби у органах місцевого самоврядування. Безпосередньо це позначилось на авторській позиції оцінки сучасного стану та перспектив удосконалення конституційного права осіб на службу в органах місцевого самоврядування. Це, у свою чергу, дозволяє розпізнати основні структурні елементи права громадян на роботу в органах місцевого самоврядування, а саме: проаналізувати багатоваріантність такої трудової діяльності та її конституційно-правові засади, умови доступу до служби, етапи розвитку, форми, шляхи вдосконалення тощо.

Отже, методологію цього дослідження можна визначити як систему методів дослідження конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування на основі діалектичного методу пізнання із застосуванням загальних і спеціальних методів пізнання доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування.

До загальних методів дослідження конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування ми відносимо такі загальнонаукові методи, як аналіз і синтез, узагальнення, індукції і дедукції, соціологічний і статистичний. Із спеціальних методів дослідження названого

права громадян у нашій праці використовувались: 1) системний і структурно-функціональний методи; 2) формально-юридичний, логіко-юридичний і догматичний методи; 3) історико-правовий метод; 4) порівняльно-правовий метод; 5) метод герменевтики; 6) прогностичний метод і метод моделювання. У сукупності це нам дозволило охарактеризувати сучасний стан та визначити головні напрями подальшого удосконалення конституційно-правового регулювання права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування в сучасних умовах.

2.2. Поняття, ознаки та зміст конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування

Конституційне право громадян України на службу в органах місцевого самоврядування (ст. 38) урегульоване нормами Конституції України та деталізоване у поточному законодавстві. З'ясування конкретних можливостей його практичної реалізації відсилає нас до базових понять конституційного і муніципального права. Послідовний і науково обґрунтований їх аналіз є умовою, що дає можливість визначити сутність та соціальне призначення права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування. Водночас аналіз праць вчених з цих питань засвідчив, що в сучасній науці залишається без належного дослідження питання поняття та ознак даного права громадян. У теоретичному плані питання конституційного права громадян на публічну службу з різних позицій розглядається в працях П.А. Астафічева, Д.Н. Бахраха, Ю.П. Битяка, Л.Д. Воєводіна, Б.Н. Габрічідзе, А.А. Гришковця, В.Б. Ізраєляна, А.Г. Кабанець, В. І. Курилова, О.Д.Лазор, П.М. Любченка, Д.М. Овсянко, Г.В. Падалко, В.Ф. Погорілка, П.М. Рабіновича, І.В. Ростовщикова, Ю.Н. Старілова, С.Ю. Фабричного, В.Л. Федоренка, Р.В. Хникіна, А.Р. Чернявського, Л.А. Чиканової та ін.

Цими авторами були сформовані визначення, що дають змогу найбільш комплексно осмислити з наукової точки зору поняття «рівний доступ громадян до публічної служби» як особливі відносини між державою і

громадянами, що бажають брати участь у державному управлінні або місцевому самоврядуванні, які ґрунтуються на принципі рівності в усіх аспектах та процедурах, що гарантують особі заміщення тієї або іншої посади в системі публічної служби. Це загальне визначення безпосередньо стосується і служби в органах місцевого самоврядування, яку можна визначити як спеціалізований за її конституційним призначенням політико-правовий інститут, що являє собою багатопланове, неоднозначне явище, яке потребує комплексного дослідження його основних ознак і властивостей. За Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» служба в органах місцевого самоврядування є професійна, на постійній основі діяльність громадян України, що займають посади в органах місцевого самоврядування та їх апаратів, яка спрямована на забезпечення завдань і функцій місцевого самоврядування, реалізацію повноважень цих органів [256].

На думку вітчизняних дослідників В.Ф. Погорілка та В.Л. Федоренка, право громадян України брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському і місцевих референдумах, вільно обирати та бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є найбільш узагальненим і системо-утворюючим щодо інших політичних прав і свобод, оскільки, по суті, це право закріплює гарантовану можливість для громадян України брати участь у здійсненні безпосереднього народовладдя, державної влади та місцевого самоврядування [211, с. 131-132].

Право громадян обирати й бути обраним покладено в основу всіх процесів формування органів держави, тобто має владно-утворюючий характер. Вибори органів державної влади й органів місцевого самоврядування надають можливість контролю за діяльністю цих органів, включаючи зміну влади. А.Г. Кабанець вважає, що служба в органах місцевого самоврядування – це професійна діяльність громадян України, що займають посади в органах місцевого самоврядування і їх апараті та спрямована на забезпечення завдань та функцій місцевого самоврядування, реалізацію повноважень цих органів [91, с. 44].

Ю.М. Старілов відносить «муніципальну службу» до «державної служби». Тобто широке поняття «державна служба» охоплює і «муніципальну службу» як окремий її різновид. На думку дослідника, сама модель російської публічної служби, коли державна і муніципальна служба розділені спеціальними законодавчими актами є значною проблемою, і тому необхідно вирівняти статус державних і муніципальних службовців [291].

Дозволимо не погодитись з такою позицією, на нашу думку, вона відображає радянські постсоціалістичні тенденції розвитку публічної влади, не має прихильників серед дослідників.

У свою чергу Б.Н. Габрічідзе і А.Р. Чернявський вважають, що муніципальна служба – це специфічний різновид служби, що не є державною, в органах місцевого самоврядування муніципальних утворень: міських і сільських поселень і на інших територіях з урахуванням історичних та інших місцевих традицій [49].

Г.В. Падалко ґрунтовно проаналізував дане правове явище і визначив у таких значеннях: 1) служба в органах місцевого самоврядування – це діяльність муніципального владно-управлінського характеру, а муніципальні службовці – управлінські працівники, носії муніципально-владних повноважень; 2) служба в органах місцевого самоврядування – це галузь суспільного розподілу праці, а муніципальні службовці – фахівці з муніципального управління; 3) служба в органах місцевого самоврядування – різновид інтелектуальної праці, а муніципальні службовці – це носії знань у галузі муніципального права і місцевого самоврядування; 4) служба в органах місцевого самоврядування – інститут обслуговування інтересів територіальних громад, а муніципальний службовець – особа, що здійснює обслуговуючу діяльність у сфері місцевого самоврядування; 5) служба в органах місцевого самоврядування – це діяльність, змістом якої є вплив на людей, а муніципальний службовець – особа, що працює з людьми – жителями – членами відповідних територіальних громад; 6) служба в органах місцевого самоврядування – різновид професійної діяльності, а муніципальний

службовець – професійний працівник; 7) служба в органах місцевого самоврядування – це діяльність з реалізації завдань і функцій місцевого самоврядування, а муніципальний службовець – працівник, що здійснює такі функції (функціонер); 8) служба в органах місцевого самоврядування – процес функціонування спеціально створеного інституту – органів місцевого самоврядування, а муніципальний службовець – особа, що займає посаду в органі місцевого самоврядування; 9) служба в органах місцевого самоврядування – це практична реалізація компетенції органів місцевого самоврядування, а муніципальний службовець – особа, що безпосередньо здійснює службові повноваження, передбачені посадою; 10) служба в органах місцевого самоврядування – це діяльність, що оплачується з коштів місцевого бюджету, а муніципальний службовець – особа, яка одержує грошову винагороду з коштів місцевого бюджету [204, с. 105].

Отже, ми погоджуємося з думкою Г. В. Падалко і вважаємо, що служба в органах місцевого самоврядування – окремий вид публічної служби, що підтверджується і чинним законодавством, і не ототожнюється ні з державною службою, ні із службою у недержавній сфері.

З практичної точки зору це дає змогу розглядати даний інститут різновидом публічної служби, відокремившись від проблем державної служби, як унікальну сферу реалізації права громадян на службу в органах місцевого самоврядування. Служба в органах місцевого самоврядування виступає як самостійний політико-правовий інститут, що становить сукупність юридичних норм, які визначають статус посадових осіб в органах місцевого самоврядування, регулюють їхню діяльність, а також порядок вступу, просування по службі та її припинення.

Враховуючи таку унікальність, дослідники поняття конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування розглядають у двох аспектах:

1) як право до участі в управлінні державними справами на рівні муніципального органу (дане право закріплене у ст.ст. 5, 7, 38 Конституції України) [57],

2) як право на рівні можливості доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування, її проходження з урахуванням ділових якостей та професійної підготовки (ст. 4 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування») [256].

Безумовно, ми погоджуємось з останнім, але дозволимо висловити певні заперечення проти визнання конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування як складового елементу конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами, поряд з правом громадян на участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати й бути обраними до органів державної влади. Вважаємо, що це не зовсім відповідає дійсності, оскільки ці категорії мають відмінну правову природу, функціональне призначення, суб'єкти та об'єкти, матеріально-фінансову й організаційну основи; можливості, передбачені їх змістом. На цих та інших особливостях детальніше ми зупинимось пізніше.

На нашу думку, трактування поняття права на доступ до служби в органах місцевого самоврядування можливо, у т. ч. як сукупності вимог до прав і обов'язків, наданих уповноваженому суб'єкту. Його структура повинна включати такі елементи, як громадянство, дієздатність, професійна підготовка для реалізації відповідних повноважень, гарантії прав і законних інтересів з боку держави, її органів, посадових осіб за невиконання (порушення) обов'язків зі здійснення тих або інших елементів правового статусу громадян, які вступають і перебувають на службі в органах місцевого самоврядування.

Право на службу в органах місцевого самоврядування забезпечується рівним доступом громадян до цього виду публічної служби. Доступність у означає, що при вступі на службу в органах місцевого самоврядування та проходженні цієї служби заборонена дискримінація за ознаками статі, соціальної, расової, національної, мовної і релігійної приналежності.

Наділення громадянина цим правом і покладання відповідних обов'язків є передумовою висловлення своєї громадсько-політичної сутності, статусних характеристик через свободу волі, можливість робити надбанням суспільства і держави свої думки, переконання і судження, дії чи утримання від дій, перебуваючи на службі в органах місцевого самоврядування.

Конституційне право громадян на службу в органах місцевого самоврядування визначає визначальний статус громадянина, включаючи комплекс політичних, соціальних, правових та інших можливостей, які потенційно має він у відносинах з державою, її органами, системою органів і посадових осіб місцевого самоврядування. У такому розумінні правовий статус особи (громадянина), яка вступає на службу місцевій громаді, є показником реалізації свободи особистості, її цінностей у суспільстві, що закріплюється нормами конституційного, муніципального, адміністративного, трудового та інших галузей законодавства.

Тобто рівнодоступність служби в органах місцевого самоврядування можна розглядати як багатопланове правове явище. Без цього неможливо повно і чітко дослідити і зрозуміти статус посадової особи в органах місцевого самоврядування у різних сферах життя. Законність і правопорядок сприяють демократизації і гуманізації відносин рівно-доступності, вдосконаленню механізму захисту права на службу в органах місцевого самоврядування.

Це право громадян на трудову, професійну діяльність. У вітчизняній юридичній науці вже протягом багатьох десятиліть ведуться дискусії щодо галузевої приналежності правового регулювання публічно-службових відносин. Перша точка зору заснована на визнанні трудо-правового характеру відносин між посадовими особами органів місцевого самоврядування і відповідними органами влади. Відповідно ті вчені, які дотримуються такого підходу, вважають, що «внутрішні», тобто службові відносини, в основі своїй повинні регулюватися нормами трудового права, зрозуміло, з урахуванням специфіки цього виду професійної діяльності, встановленої спеціальним законодавством про службу в органах місцевого самоврядування [90].

Прихильники протилежної точки зору підкреслюють якісний склад специфічних службових відносин, що, на їх думку, диктує зовсім інший підхід до їх правового регулювання, докорінно відмінний від трудо-правового (приватноправового) регулювання. Ця позиція відстоюється переважно в працях учених представників науки адміністративного права, зокрема Р.В. Атаманчука, Ю.М. Старилова, А.А. Гришковця, А.Ф. Ноздрачова й ін. Основні положення цієї концепції виглядають таким чином: внутрішньоапаратні відносини (система органів влади, організація служби, компетенція органів і службовців, їхні взаємовідносини, форми і методи внутрішньопартійної роботи в державних і муніципальних органах) є частиною предмета адміністративного права; публічно-службові відносини в реальному житті виступають виключно як державні та адміністративні, муніципальні чи інші правовідносини, відносини служби та підпорядкування службовців винятково державі. Регулювання відносин державної служби, так само і служби в органах місцевого самоврядування приватноправовими методами недоцільно і, більше того, практично відсутнє в наш час. На службу в органах місцевого самоврядування також у перспективі повинен бути поширений виключно режим публічно-правового регулювання [328, с. 6].

Згадані автори вважають, що закріплене Конституцією право на рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування жодною мірою не є формою реалізації конституційного права громадян на працю. Так, А.А. Гришковець вказує, що на сучасному етапі державного будівництва більш обґрунтовано говорити про те, що право громадян на рівний доступ до видів публічної служби не є формою реалізації конституційного права на працю, але є не що інше, як самостійна форма реалізації конституційного права громадян на участь в управлінні справами держави тощо [82; 108].

Іншої позиції дотримуються прихильники трудо-правової концепції регулювання службових правових відносин. Здається, що протиставлення конституційного принципу свободи праці та конституційного права на рівний доступ до державної служби, до служби в органах місцевого самоврядування

за великим рахунком, позбавлене сенсу. Справедлива думка про розмежування трудової і службової діяльності «у принципі неможливо, оскільки будь-яка професійна діяльність за своїм змістом є працею, тобто доцільною, свідомою і вольовою людською діяльністю. Не підлягає сумніву, що з позиції свого змісту держслужба – це доцільна, усвідомлена і вольова діяльність людини, яка іменується працею. У цьому сенсі щонайменше дивно протиставляти працю службі» [162; 191].

Справді, протиставлення найманої діяльності та діяльності службової бути не повинно. Навіть розглядаючи службу в органах місцевого самоврядування з позицій «обов'язку, вірності», все одно доводиться визнати, що за своєю суттю вона підпадає під ознаки найманої праці. У цьому сенсі показово, що при розробці «службово-правового» законів їх автори, намагаючись не використовувати трудо-правової термінології «працівник» і «роботодавець», зокрема, пропонують запровадження таких сторін даного виду відносин як наймача і представника наймача.

З огляду на викладене, службова діяльність, на нашу думку, дійсно є найманою працею. Однак не слід забувати, що це дуже специфічний вид найманої діяльності. При цьому специфіка праці державних службовців є такою значною, що робить недоцільним поширення на них режиму приватноправового регулювання. Роблячи акцент виключно на питанні термінології «наймана праця» або «професійна службова діяльність», учасники дискусії залишають поза увагою, що визнання найманого характеру праці посадових осіб місцевого самоврядування не передбачає автоматичного поширення на них норм трудового законодавства. Невірною, на нашу думку, є визнана аксіоматичною в науці трудового права теорія про «природну монополію» галузі трудового права на регулювання найманої праці. Сам по собі найманий характер діяльності лише свідчить про несамостійність цієї праці (праці в інтересах наймача), певне організаційне підпорядкування найманого працівника наймачу і оплатний характер праці. Проте способи регулювання таких видів суспільних відносин можуть бути різними.

Тому, не заперечуючи найманого характеру діяльності на службі в органах місцевого самоврядування, зазначимо, що своєрідність цієї діяльності вимагає її регулювання не трудовим, а службовим правом, що належить до публічно-правових галузей. На нашу думку, при вступі на службу в органах місцевого самоврядування громадянин України одночасно реалізує можливість вільного вибору професійної трудової діяльності і право на службу в органах місцевого самоврядування, що належить до групи політичних конституційних прав. При цьому закріплення права на рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування як окремого конституційного права зайвий раз підкреслює своєрідність цього виду трудової діяльності. Таким чином, свобода розпоряджатися своїми здібностями до праці у даному випадку реалізується особливим способом – використанням права на службу в органах місцевого самоврядування.

Таким чином, можна сформулювати ознаки конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування: 1) це конкретне право, що реалізується у сфері суспільних і трудових відносин; 2) закріплене в Конституції та конкретизоване в законах України; 3) належить лише громадянам на основі принципу рівності доступу; 4) гарантоване державою та його реалізація забезпечується системою гарантій; 5) виступає у якості можливості громадянина України здійснювати службу в органах місцевого самоврядування чи відмовитись від даної служби; 6) здійснюється з метою задоволення громадянином своїх матеріальних та духовних потреб, а також забезпечення реалізації завдань та функцій місцевого самоврядування, територіальних громад; 7) охороняється і захищається в судовому, адміністративному чи іншому встановленому законом порядку.

Аргументуючи сформульовані ознаки, слід зазначити, що таке конституційне право не є абстрактним, оскільки воно реалізується в конкретній сфері суспільних і трудових відносин, яка має характеризується наступними рисами: служба в органах місцевого самоврядування являє собою професійну діяльність, тобто діяльність на основі сукупності теоретичних

знань та практичного досвіду, трудових навичок і обумовлену поділом праці, а також його функціональним змістом. Ця діяльність заснована на певній професії, виражається у зайнятті посади в органах місцевого самоврядування отриманій. Профільний вид діяльності для посадової особи місцевого самоврядування становить муніципальне управління. Однак інші види діяльності не заперечується, що можуть мати професійний характер, передбачають засвоєння чи поширення певних спеціальних навичок та знань. Служба в органах місцевого самоврядування здійснюється на постійній основі, на посадах служби в органах місцевого самоврядування, заміщення їх відбувається шляхом укладення трудового договору (контракту) із застосуванням процедур конкурсного відбору, наймачем для посадової особи є орган місцевого самоврядування. Від імені наймача трудовий договір укладає його представник. Представником може бути глава органу місцевого самоврядування, керівник апарату органу місцевого самоврядування або інша особа, уповноважена виконувати обов'язки представника наймача (роботодавця). Кожна з перерахованих осіб є представником органу місцевого самоврядування відносно осіб, прийнятих у відповідний орган.

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. посади підрозділяються таким чином:

- виборні посади, на які особи обираються територіальною громадою;
- виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою;
- посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України [256].

У той же час це право не є абсолютним: у законі визначені умови, коли особа не може займати посаду в органах місцевого самоврядування.

Дане право закріплене в Конституції та конкретизоване в законах України. Це означає, що це право, його зміст та порядок реалізації закріплено в Конституції в ч. 2 ст. 38 Конституції України, де вказано, що громадяни

користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування, та в законах України: «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р.; «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р., «Про статус депутатів місцевих рад» 2002 р., «Про запобігання корупції» 2014 р. та ін.

Правові, організаційні, матеріальні й соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, визначають загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування та просування на службі визначаються Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 р. [256].

Вищевказане право належить лише громадянам України на основі принципу рівності володіння ним. На нашу думку, законодавець виходив з тієї позиції щодо володіння даним правом лише громадянами України тому, що служба в органах місцевого самоврядування дуже важлива не тільки для територіальної громади, яка створила відповідні органи місцевого самоврядування, де проходить службу громадянин України, але й для всієї держави. Держава і територіальна громада повинні бути впевнені, що посадові особи будуть здійснювати свою владу не на користь іншої держави, як це могли б здійснювати іноземці чи особи без громадянства, а на користь України та жителів села, селища чи міста. Тобто такі стратегічні посади в органах місцевого самоврядування можуть призначатися лише громадяни України.

Рівність кожного громадянина України у доступі до служби в органах місцевого самоврядування означає те, що тільки громадяни України незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на даній території, за умови, якщо мають відповідну освіту і професійну підготовку, володіють державною мовою в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків, можуть стати посадовими особами місцевого самоврядування.

Це право гарантоване державою, та його реалізація забезпечується системою гарантій. Відповідним своєрідним підтвердженням цього можна назвати закріплення в ст. 7 Конституції України визнання та гарантування місцевого самоврядування в Україні [130]. Тобто Україна на конституційному рівні закріпила існування самостійних підсистем чи форм публічної влади – державної влади та системи місцевого самоврядування. Держава тому покликана забезпечити створення сприятливих умов для служби в органах місцевого самоврядування, охороняти і захищати дане право громадянина і безпосередньо інститут служби в органах місцевого самоврядування від порушень, а в разі порушення через компетентні судові та правоохоронні органи відновлювати дане право громадянам України.

Право на службу в органах місцевого самоврядування дає можливість громадянам України займати посади в органах місцевого самоврядування чи відмовитись від даної служби. Ця ознака проявляється в активній чи пасивній формі дій громадянина, який має свободу вибору – виконувати цю діяльність на відповідній посаді в органах місцевого самоврядування чи відмовитись від даної служби, оскільки він не бажає чи не може бути посадовою особою.

Дане право здійснюється з метою задоволення громадянином своїх матеріальних та духовних потреб, а також забезпечення реалізації завдань та функцій територіальних громад та місцевого самоврядування. Метою реалізації кожного права людини чи громадянина, в тому числі і даного права, є задоволення в першу чергу інтересів самої особи, в другу чергу – інтересів суспільства чи держави, територіальних колективів. У результаті служби в органах місцевого самоврядування громадянин отримує заробітну плату згідно зі штатним розписом та тарифними ставками, встановленими для відповідної посади конкретного органу місцевого самоврядування [256]. Таким чином громадянин України має можливість задовольняти свої матеріальні потреби чи інтереси.

З іншої сторони, громадянин України, який перебуває на службі в органах місцевого самоврядування, може задовольнити і нематеріальні

потреби чи інтереси – потребу у владі, інтерес допомогти своїм односельцям, потребу у культурно-духовному розвитку тощо. Забезпечення і реалізація завдань та функцій територіальних громад і місцевого самоврядування покладається на органи місцевого самоврядування, їх посадові особи. Саме посадові особи органів місцевого самоврядування працюють в органах місцевого самоврядування, мають відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій місцевого самоврядування, отримують за це заробітну плату за рахунок місцевого бюджету [256].

Право на службу в органах місцевого самоврядування охороняється та захищається у судовому, адміністративному чи іншому встановленому законом порядку. Охорону даного права громадянина слід розуміти як діяльність з проведення профілактичних заходів, що здійснюються компетентними органами державної влади та місцевого самоврядування, їх уповноваженими особами, громадськими організаціями з метою попередження правопорушень проти права громадянина України на службу в органах місцевого самоврядування і усунення існуючих перешкод, що заважають громадянинові вільно реалізувати дане своє право.

Водночас, під захистом права громадянина України на службу в органах місцевого самоврядування, як нам видається, розуміється активна діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб, громадських організацій, спрямована на припинення порушень доступу та проходження на службу в органах місцевого самоврядування в момент безпосереднього його порушення. Охорона, і захист права громадянина України на службу в органах місцевого самоврядування може здійснювати шляхом звернення громадянина до суду або подання петиції до компетентних органів державної влади чи місцевого самоврядування.

Отже, конституційне право громадян України на службу в органах місцевого самоврядування – це закріплена Конституцією та гарантована законами України можливість здійснювати трудову діяльність та

реалізовувати свої політичні права в органах місцевого самоврядування, що надається кожному громадянину України, який має право займати посади в органах місцевого самоврядування за принципом рівного доступу у встановленому законодавством порядку.

У результаті комплексного аналізу слід зробити висновок, що поняття даного права доцільно розглядати у суб'єктивному та об'єктивному значенні.

Так, конституційне право громадян України на службу в органах місцевого самоврядування в об'єктивному значенні – це сукупність правових норм і принципів, що закріплюються текстуально в Конституції і законах України, на підставі яких у громадянина, який відповідає встановленим вимогам для участі в певній сфері політичної діяльності, виникають та припиняються суспільні відносини щодо доступу і проходження служби в органах місцевого самоврядування.

Визначення права громадянина на службу в органах місцевого самоврядування в суб'єктивному значенні передбачає його розуміння як непорушні та гарантовані вид і міра можливої (дозволеної), свідомо вольової поведінки суб'єкта (громадянина) в конкретних правовідносинах щодо доступу та проходження служби в органах місцевого самоврядування, участі в управлінні місцевими справами, шляхом здійснення трудової діяльності та реалізації своїх політичних прав в органах місцевого самоврядування, а також це воля громадян, спрямована на зміцнення місцевої демократії в державі.

Потребує чіткого визначення, на наше переконання, служба в органах місцевого самоврядування. Це специфічна діяльність громадян України на відповідних посадах в органах муніципальної влади, яка передбачає систематичне і комплексне вирішення питання місцевого значення, що Конституцією та Законами України віднесено до компетенції органів місцевого самоврядування.

З огляду запропоновані трактування конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування і відповідної служби, можна охарактеризувати сутнісні властивості даного права. На нашу думку,

право громадянина України на службу в органах місцевого самоврядування відноситься до групи прав громадянина, а не до групи прав людини, хоча при цьому кожна посадова особа, безумовно, не позбавлена невід'ємних прав людини, наявні можуть бути лише обмеження, встановлені законодавством з метою надання даному інституту більшої дієвості, демократичності, прозорості, антикорупційності і т. ін.

Аналізуючи класифікацію прав і свобод людини та громадянина за характером, способом здійснення на активні і пасивні, яка визначена П.М. Рабіновичем [269, с. 7-9], можна визначити, що право громадянина України на службу в органах місцевого самоврядування відноситься до групи активних прав громадянина, оскільки тільки в результаті активної діяльності громадян України на відповідних посадах в органах місцевого самоврядування можлива реалізація даного права.

Згідно іншої класифікації прав і свобод людини та громадянина, що запропонована П. М. Рабіновичем, права людини поділяються за суб'єктивним складом здійснення на індивідуальні і колективні. На наше переконання, право громадянина України на службу в органах місцевого самоврядування – це індивідуальне право, оскільки реалізація його залежить від волі громадянина України бути посадовою особою в органах місцевого самоврядування чи не бути, та передбачається самостійне здійснення повноважень на відповідній посаді в органах місцевого самоврядування даною особою.

Отже, право громадянина України на службу в органах місцевого самоврядування – це конституційне, політичне, індивідуальне право громадянина України на службу в органах місцевого самоврядування.

Щодо права обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, у науці конституційного права розрізняють виборче право в об'єктивному і суб'єктивному розумінні. Об'єктивне виборче право становить сукупність юридичних норм, що регулюють фактичні відносини у сфері виборів представницьких органів та посадових осіб. Суб'єктивне виборче право – це конституційне право громадян, які досягли 18

років, обирати (активне виборче право) Президента України, депутатів представницьких органів державної влади й органів місцевого самоврядування і право (можливість) бути обраним (пасивне виборче право) на відповідні посади в органи державної влади та місцевого самоврядування [179, с. 78].

Однак слід підкреслити, що для реалізації пасивної виборчої правосуб'єктності громадянами України визначені додаткові умови: 1) досягнення певного віку; 2) обов'язковий термін проживання на відповідній території; 3) стан здоров'я і особиста свобода.

Правова природа обмежень, встановлених для посадових осіб місцевого самоврядування, полягає в обмеженні користування правами громадян під час проходження служби. Дане право громадянин України може реалізувати, лише починаючи з досягнення 18-річного віку, а не з народження, тому дане право громадянина є набутим правом громадянина і не відноситься до природних прав людини. За ст. 12 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», на службу в органи місцевого самоврядування не можуть бути прийняті особи: визнані судом недієздатними; які мають судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку; які за рішенням суду позбавлені права займати посади в органах державної влади та їх апараті або в органах місцевого самоврядування протягом установленого строку; на яких протягом останнього року накладалися адміністративні стягнення за вчинення корупційних правопорушень; які у разі прийняття на службу в органи місцевого самоврядування будуть підпорядковані близьким особам [256].

Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» 2014 р. посадові особи органів місцевого самоврядування не мають права займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України, а також входити до складу органу управління чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім

випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді товариства (спостережній раді), ревізійній комісії господарського товариства), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України [239]. Також посадові особи органів місцевого самоврядування не мають права приймати подарунки (ст. 8), існують і обмеження для таких осіб, і коли звільнилися з посад або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування (ст. 10). Отже, держава обмежує економічні та особисті права цих осіб, що є цілком виправданим, оскільки їх посадовий статус дає їм можливість використовувати ці права для вирішення особистих проблем.

На нашу думку, варто приділити належну увагу проблемі класифікації права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування. На жаль у літературі практично не досліджується така проблематика. Пропонуємо у зв'язку з цим виокремлення різновидів даного права в залежності від органу місцевого самоврядування, в якому громадянин України має намір його реалізувати чи вже реалізує. Так, можна виокремити: а) право громадян України на службу в сільській, селищній, міській раді; б) право громадян України на службу сільським, селищним, міським головами; в) право громадян України на службу у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради; г) право громадян України на службу в районній та обласній раді, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст [302].

Наступним критерієм для розподілу видів права громадянина на службу в органах місцевого самоврядування є порядок зайняття відповідної посади в органах місцевого самоврядування. До них віднесемо: а) право громадян України на службу в органах місцевого самоврядування на виборній посаді, на яку особи обираються територіальною громадою; б) право громадян України на службу в органах місцевого самоврядування на виборній посаді, на яку особи обираються або затверджуються відповідною радою; в) право громадян України на службу в органах місцевого самоврядування на посаді, на яку

особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

Вищезазначений критерій розподілу базується на ст. 3 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», яка визначає посади в органах місцевого самоврядування [256]. Встановлені посади передбачають особливий порядок їх зайняття, в результаті чого можливості громадян України на службу в органах місцевого самоврядування можуть бути реалізовані з додержанням виборної чи призначуваної процедури для подальшого виконання службових обов'язків в органах місцевого самоврядування.

Наступним критерієм для класифікації передбачених правом на службу в органах місцевого самоврядування можливостей громадянина – категорії посад в органах місцевого самоврядування. Зміст даного критерію впливає з положень ст. 14 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», яка визначає класифікацію посад за категоріями [256]. До даного виду прав громадянина України ми відносимо право громадян України на службу в органах місцевого самоврядування на посадах різної категорії. Проте ми заперечуємо дискусійної та суперечливої природи такого критерію і відповідної класифікації.

Варто згадати запропонований К. Москальчук підхід до розмежування політичних та адміністративних посад в органах місцевого самоврядування. Нею визначено критерії віднесення посад до політичних посад в органах місцевого самоврядування: 1) осіб, що займають політичні посади, обирає територіальна громада чи місцева рада; 2) на осіб, що займають політичні посади, не поширюється вимога про політичну нейтральність; 3) для осіб, що займають політичні посади, законодавство передбачає особливий порядок припинення повноважень; 4) особи, що займають політичні посади, за наслідками своєї діяльності несуть як юридичну та політичну відповідальність (перед територіальною громадою). За відсутністю одного з цих критеріїв посаду запропоновано відносити до адміністративних посад [177].

Згадана дослідниця право доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування» визначає як систему суб'єктивних можливостей громадян, які відповідають установленим у законодавстві недискримінаційним цензам, претендувати на зайняття адміністративних посад в органах місцевого самоврядування. Вона обґрунтовує, що зайняття громадянами України політичних посад в органах місцевого самоврядування є реалізацією ними не права доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування, а пасивного виборчого права на місцевих виборах. Працевлаштування в органах самоорганізації населення, як зазначає К. Москальчук, не є реалізацією громадянами України свого конституційного права доступу до служби в органах місцевого самоврядування [177].

На наше переконання, запропоновані положення потребують подальших наукових досліджень і дискусій. У будь-якому випадку, наявною є поліваріативність конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування, що пояснюється специфічними ознаками та критеріями, які відрізняють його від конституційного права громадян України на участь в управлінні державними справами, конституційного права громадян на державну службу.

Це підкреслює аналіз змісту громадян України на службу в органах місцевого самоврядування. Від його точного і повного розуміння громадянами України, у т.ч. залежить реалізація даного права громадян, можливостей доступу до даного виду служби, особливостей її проходження тощо.

У філософському значенні зміст – це певним чином упорядкована сукупність елементів та процесів, які утворюють предмет чи явище [320, с. 372]. У теорії права розглядається зміст суб'єктивного права (відповідно нами буде розглядатись право громадян України на службу в органах місцевого самоврядування) як такий, що складається з чотирьох елементів – можливостей, що й наповнюють його структуру, а саме: право-поведінки, право-вимоги, право-претензії, право-користування [305, с. 34].

М. Г. Матузов запропонував дану структуру змісту суб'єктивного права і зазначає, що в той же час усі ці елементи можна уявити і як одну правову можливість, єдність вказаних можливостей, власне, і складає зміст права і його структуру [304; 305, с. 35]. Спираючись на його теорію про структуру змісту суб'єктивного права, вважається можливим виокремлення елементів змісту того чи іншого конституційного права (на освіту [27, с. 10]; права на життя, на повагу до гідності, на недоторканність особистості, житла, особистого життя людини, свободи пересування, думок, совісті та інших громадянських прав людини [55, с. 8], тощо).

В.В. Букач зазначає, що зміст конституційних політичних прав і свобод громадян являє собою багатогранне явище, кожне з яких є комплексом, групою прав і свобод і має систему гарантій правового, організаційного, політичного, економічного та іншого характеру [32, с.11].

Якщо матеріальний зміст нерозривно пов'язує правовідносини з реальними відносинами, то юридичний зміст є правовим засобом забезпечення, нерідко і формування матеріального змісту. Юридичний зміст загальних конституційних правовідносин проявляється через конституційний статус, конституційний стан їх учасників. Тобто, розкривається зміст конституційно-правових норм як єдність суб'єктивних прав і обов'язків, що мають значний вплив на поведінку учасників відносин.

М.Г. Матузов зазначає, що зміст і призначення більшої частини правових норм – це регламентація правил поведінки, прав і обов'язків, яка передбачає фактичні обставини, при наявності яких носіями цих прав і обов'язків стають певні конкретні особи – суб'єкти правовідносин [304, с. 76].

Якщо звернутися до роботи класиків теорії права, то можна визначити, що конституційно-правові норми здатні виконувати роль регулятора суспільних відносин, тому що вони мають особливий інтелектуально-вольовий зміст. Тобто, кожна норма конституційного права характеризується інтелектуальними і вольовими моментами. Перший становить ідеальне відображення в правовій нормі регульованих суспільних відносин, тобто того

змісту суспільних відносин, який запрограмував законодавець. Інтелектуальний момент проявляється в тому, що нормотворчі органи при розробці норм права не тільки усвідомлюють необхідність і доцільність створюваних ними норм, але й заздалегідь передбачають, які відносини виникнуть у результаті здійснення цих норм і які зміни і бажані наслідки настануть в майбутньому. Головна тут змістовна складова того, якою уявляє законодавець соціальну поведінку осіб, котрі беруть участь у соціальних процесах, у нашому випадку в реалізації прав осіб на службу в органах місцевого самоврядування.

Вольовий момент визначає в конституційно-правових нормах їх керівний зміст, тобто вони визначають правила поведінки осіб, які намагаються отримати посади в органах місцевого самоврядування, а також правила поведінки держави, яка дане право надає та гарантує.

Поряд з інтелектуально-вольовим змістом конституційна норма має і юридичний зміст (у ньому виражається значення права як державної волі). Юридичний зміст ніби оформляє інтелектуальний і вольовий момент, надає їм юридичного вигляду, досягається це за допомогою правосвідомості і насамперед через категорії права і обов'язку [6, с. 218]. Розглядаючи змістовну складову конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування, на нашу думку, не доцільно зосереджуватися виключно на нормах, які викладені в Конституції. Слід погодитися з думкою науковців, що у певних випадках актом застосування норм Конституції України можуть виступати закони [338, с. 3].

Отже, під змістом конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування необхідно розуміти сукупність істотних і відмітних ознак цього права, визначених нормами Конституції та інших нормативно-правових актів, які надають особі можливостей брати участь в управлінні державою, обіймаючи посади в органах муніципальної влади.

Розглядаючи місце правозастосовних актів у системі правових актів, вчені зазначають, що вони є основним засобом перенесення вимог

нормативних приписів на суспільні відносини з метою упорядкування останніх. Це необхідний елемент механізму правовідносин, тобто виступає у ролі особливого роду юридичних фактів, але в той же час з їх допомогою здійснюється додаткова, індивідуальна регламентація суспільних відносин.

Ці позиції повністю поділяє автор даного дослідження. В нашому випадку предметом дослідження виступає конституційне право громадян України на службу в органах місцевого самоврядування, яке не є абстрактним, а з правової, практичної точки зору являє собою систему правових норм, тобто елементів, які забезпечують реалізацію даного права, через які розкривається його змістовна складова. Таким чином, розуміння змісту права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування як суб'єктивного права не є можливим без уточнення змісту його елементів.

На нашу думку, зміст конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування складається з таких елементів: право поведінки, право вимоги, право претензії і право користування. Ці елементи утворюють підстави для право-поведінки осіб, які працюють або ж бажають працювати в органах місцевого самоврядування. Їх слід розглядати як можливість активно реалізовувати дане право, здійснювати будь-які дії, що передбачені юридичними нормами і не заборонені законом.

Застосовуючи дану можливість до права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування, її слід розуміти як будь-яку діяльність громадянина, спрямовану на забезпечення доступу і проходження такої служби.

Право поведінки включає в себе можливості:

а) обиратися чи призначатися на відповідні посади в органи місцевого самоврядування та проходити службу в цих органах шляхом виконання завдань та функцій, що віднесені до їх компетенції;

б) вимагати від компетентних посадових осіб органів місцевого самоврядування належної поведінки, що спрямована на створення сприятливих умов для ефективного проходження служби громадянами України на відповідній посаді в органах місцевого самоврядування;

в) звертатися до компетентних органів місцевого самоврядування чи держави та їх посадових осіб із зверненнями про охорону, захист чи відновлення конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування;

г) користуватися можливостями, що наповнюють зміст конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування з метою задоволення своїх законних потреб та інтересів [300].

Дане право може реалізовуватись лише громадянами України шляхом:

а) їх висування та обирання територіальною громадою на посаду сільського, селищного чи міського голови або депутата місцевої ради;

б) обирання або затвердження відповідною радою на посади в органи місцевого самоврядування;

в) призначення сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України, до відповідних виконавчих органів місцевих рад.

Цю можливість можуть реалізовувати не всі громадяни України, а лише ті, що відповідають встановленим вимогам (цензам). Так, Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» 2010 р. в ст. 9 встановив, що депутатом місцевої ради, сільським, селищним, міським головою може бути обраний громадянин України, який має право голосу (тобто досяг на день проведення виборів вісімнадцяти років та його не визнано судом недієздатними) та не має судимості за вчинення умисного злочину, а якщо мав таку судимість, то вона повинна бути погашена або знята у встановленому законом порядку [234]. Щодо осіб, які обираються або затверджуються відповідною радою, або призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою на посади у виконком, апарат ради чи в інші органи місцевого самоврядування, то Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 року

в ст. 5 встановив, що на посаду можуть бути призначені особи, які мають відповідну освіту і професійну підготовку, володіють державною мовою в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків [256].

На нашу думку, дане положення (ч. 2 ст. 5 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування») необхідно доповнити словами «обрані чи затверджені відповідною радою» та викласти в такій редакції: «На посаду можуть бути призначені, обрані чи затверджені відповідною радою особи, які мають відповідну освіту і професійну підготовку, володіють державною мовою в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків».

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р. у системі місцевого самоврядування існують органи самоорганізації населення (ст. 5). Порядок організації роботи органів самоорганізації населення закріплюється Законом України «Про органи самоорганізації населення» 2001 р. У його ст. 21 «за рішенням зборів (конференції) жителів за місцем проживання керівник і секретар цього органу можуть працювати в ньому на постійній основі з оплатою їх праці за рахунок коштів, переданих органу самоорганізації населення» [249]. Названа стаття потребує доповнення для уточнення статусу цих посадових осіб, адже їх діяльність і статус чітко не регламентовані Законом «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Отже, служба в органах місцевого самоврядування передбачає виконання завдань і функцій, віднесених до компетенції органів місцевого самоврядування, на професійній основі. Тобто, громадянин України, що хоче реалізувати своє право на службу в органах місцевого самоврядування, повинен відповідати встановленим вимогам, оскільки невідповідність кандидата на службу в органах місцевого самоврядування таким вимогам не дозволить ефективно виконати повноваження, що передбачає відповідна посада органу місцевого самоврядування, або може дискредитувати статус цих органів.

У той же час, реалізуючи елементи права-поведінки, не можна забувати про існування елементів права-вимоги, які складаються з можливості вимагати здійснення певних дій від зобов'язаного суб'єкта, тобто, це обтяжування іншої

сторони, відносно якої спрямовані дії уповноваженої особи, зобов'язанням здійснення будь-яких дій або утримання від цих дій. Як відзначається в теорії права, «можливість вимагати виступає тут як дещо другорядне, як підтримка здійснення власних прав і свобод» [88, с.377]. Ця право-вимога спрямовується до місцевої ради та сільського, селищного, міського голови, голови районної, районної у місті, обласної ради, які на конкурсній основі чи за іншою процедурою обирають або затверджують чи призначають кандидатів на відповідні посади у виконком, апарат ради або в інші органи місцевого самоврядування. Ця можливість вимагати належної поведінки також може бути спрямована до виборчих комісій щодо обрання депутатів місцевих рад чи сільських, селищних, міських голів.

Ці вимоги можуть стосуватися належного виконання органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами своїх повноважень щодо: прийняття заяв від кандидатів на зайняття вакантних посад у виконавчі органи та їх своєчасний розгляд; прийняття заяв від кандидатів у депутати місцевих рад чи сільських, селищних, міських голів; їх розгляд та створення рівних умов для проведення агітації та легітимного обрання на відповідну виборну посаду в органи місцевого самоврядування.

Ця можливість вимагати може бути також спрямована до компетентних посадових осіб та органів місцевого самоврядування з метою здійснення належної поведінки, спрямованої на створення сприятливих умов (правових, матеріально-технічних, інформаційних, організаційних та інших) для ефективного проходження служби громадянами України на відповідній посаді в органах місцевого самоврядування.

Наступним елементом досліджуваного права є право-претензія, яке являє собою можливість особи звернутися за захистом свого порушеного права в правоохоронні органи, тобто привести в дію правоохоронний механізм держави. Сутність такої можливості передбачає, що юридична дія громадянина є підставою для обов'язкового здійснення певних правовідносин, однією із сторін яких буде уповноважений орган влади. У цьому випадку на

державу покладається обов'язок створення такого правового поля, в межах якого повинні забезпечуватися основні права і свободи людини і громадянина. Саме даний елемент дозволяє говорити про ступінь гарантованості певних прав та їх здатність втілюватися в життя [33].

Право громадян України на службу в органах місцевого самоврядування, як і всі права людини і громадянина, може бути порушене. Тому необхідно створити комплекс заходів, спрямованих на зміцнення захисного механізму, надійних гарантій захисту людини від тих чи інших небезпек. Тут захист розглядається не в якості цілеспрямованих заходів протидії чи нейтралізації негативних наслідків актів неправомірної поведінки, а скоріше як одна з обов'язкових умов реалізації права-претензії. Цей захист заснований на зверненні громадянина в державні органи з проханням забезпечити йому ефективну реалізацію права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування.

У ст. 1 Закону України «Про звернення громадян» 1996 р закріплено: «Громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення» [243]. У результаті звернення до компетентних органів державної влади вони зобов'язані їх розглянути та прийняти відповідне рішення, що допоможе громадянину України своєчасно, повно та ефективно реалізувати своє право на службу в органах місцевого самоврядування.

Теорія права не випадково відносить захист до правомочностей, що витікають із суб'єктивного права. Разом із правом вимагати від оточуючих виконання своїх юридичних обов'язків право-претензія дозволяє уповноваженій особі привести в дію апарат примусу проти тих, хто порушує

його право. Можливість виразити свої вимоги в потенційних претензіях створює особливий режим захищеності будь-якого права людини. Цей режим є правовою оболонкою суб'єктивного права, яка дозволяє йому гармонійно вливатися в систему інших правових категорій, що забезпечують гарантію його реалізації в будь-якій ситуації.

Іншим елементом права громадян на службу в органах місцевого самоврядування є право-користування соціальним благом, яке науковцями розглядається як основа вищеназваних можливостей. Так, можна зустріти думку, що саме суб'єктивне право передбачає можливість користування певним соціальним благом: право здійснювати певні дії і вимагати відповідних дій від інших осіб свободи поведінки в межах, встановлених нормою права [164, с. 236].

Виходячи з такого змісту, право-користування відображає соціальне призначення права на службу в органах місцевого самоврядування. За допомогою даного виду служби громадяни України можуть ефективніше вирішувати проблеми місцевого рівня. Право громадян України на службу в органах місцевого самоврядування означає можливість громадян України користування соціальним благом – здійснювати муніципальну владу. Володіти цим правом – значить, перш за все, користуватися цим благом. В іншому випадку воно немає ніякого сенсу, бо право – не юридична абстракція, що має цінність сама собою. Надання права на службу в органах місцевого самоврядування є не тільки способом регулювання взаємовідносин між людьми, способом визначення виду і міри їх поведінки, але це є також юридичним способом задоволення потреб громадян, забезпечення їх інтересів. «Координація людської поведінки у зв'язку з володінням і використанням того чи іншого блага – ось дві сторони, дві функції і дві взаємопов'язані задачі суб'єктивного права» [283; 285].

У результаті аналізу основних елементів змісту даного права громадян України ми з'ясували його головні ознаки. До них варто віднести:

а) право громадяни України можуть реалізовувати з метою активної участі у суспільно-політичному житті та опосередковано, для задоволення власних матеріальних потреб та інтересів;

б) можливості, що включають дане право, можуть бути реалізовані лише громадянами України;

в) у процесі реалізації даного права громадян України неприпустима дискримінація за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території;

г) реалізовувати дане право можуть громадяни України, які мають відповідну освіту і професійну підготовку, володіють державною мовою в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків;

д) втілювати в життя це право можуть громадяни України шляхом їх обрання чи призначення на відповідні посади в органи місцевого самоврядування та виконання ними своїх посадових повноважень;

е) реалізація вказаного права громадян України можлива лише за активної участі держави та її органів, органів місцевого самоврядування шляхом забезпечення реалізації цього права;

є) обмеження реалізації даного права громадян України можливе за вмотивованим рішенням суду або в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

З'ясуємо особливості цих ознак змісту права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування.

Перша ознака полягає у тому, що це право громадяни України можуть реалізовувати з метою активної участі у суспільно-політичному житті та опосередковано, для задоволення власних матеріальних потреб та інтересів. Служба в органах місцевого самоврядування є одним з видів публічної служби і полягає у здійсненні та/або забезпеченні здійснення завдань і функцій держави, територіальної громади, створенні духовних цінностей, соціально-культурному обслуговуванні людей тощо, тобто вона здійснюється у суспільно-політичному житті. Як будь-яка праця на відповідній посаді, так і

служба в органах місцевого самоврядування, реалізується в межах повноважень на посадах в органах місцевого самоврядування та передбачає певну винагороду працівнику у вигляді заробітної плати або відшкодування йому витрат, пов'язаних з виконанням ним своїх повноважень.

Наступна ознака змісту даного права – можливості, що включають це право, можуть бути реалізовані лише громадянами України – полягає у тому, що тільки громадяни України згідно ч.2 ст. 38 Конституції України користуються рівним правом доступу до служби в органах місцевого самоврядування [130]. Це пов'язано з тим, що у вирішенні внутрішньодержавних питань можуть брати участь лише її громадяни, і не можуть брати іноземці та особи без громадянства.

Ознака змісту права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування, що пов'язана із заборonoю будь-якої дискримінації в процесі реалізації даного права громадянами України, полягає в тому, що ч.2 ст. 38 Конституції України передбачає рівне право доступу до служби в органах місцевого самоврядування. Це означає: всі громадяни України рівні в своїх правах незалежно від ознак раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території. Відмова посадовців щодо прийому на службу в органах місцевого самоврядування громадян України з дискримінаційних мотивів незаконна та повинна бути оскаржена у суді, і дана особа має право розраховувати на відновлення цього права та безперешкодну його реалізацію у житті. Але, ст. 12 Законом «Про службу в органах місцевого самоврядування» встановлено обмеження доступу до служби в органах місцевого самоврядування. До такої служби не можуть бути прийняті особи:

- 1) визнані судом недієздатними;
- 2) які мають судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку;

3) які за рішенням суду позбавлені права займати посади в органах державної влади та їх апараті або в органах місцевого самоврядування протягом установленого строку;

4) на яких протягом останнього року накладалися адміністративні стягнення за вчинення корупційних правопорушень;

5) які у разі прийняття на службу в органи місцевого самоврядування будуть безпосередньо підпорядковані близьким особам [256].

Ці обмеження дають можливість якісно здійснити відбір кандидатів на зайняття посади в органах місцевого самоврядування, які здатні ефективно виконувати свої повноваження.

Ознака змісту даного права, пов'язана з реалізацією цього права громадянами України, які мають відповідну освіту і професійну підготовку, володіють державною мовою в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків, дає можливість стверджувати, що до кандидатів у посадові особи органів місцевого самоврядування все ж таки в законодавстві висунуті недискримінаційні, кваліфікаційні вимоги. Їх існування доречне, оскільки вирішення питань місцевого значення повинно здійснюватися на високому професійному рівні громадянами, що мають вищу освіту з напрямку знань, що пов'язані із здійсненням даної служби. Вимога щодо володіння державною мовою посадових осіб органів місцевого самоврядування є необхідною. Державна мова — це закріплена на законодавчому рівні мова, вживання якої обов'язкове в органах державної влади та місцевого самоврядування, їх діловодства, громадських органах та організаціях, на підприємствах, у державних закладах освіти, науки, культури, в сферах зв'язку та інформатики. В Україні державна мова закріплена Конституцією України, а саме ч. 1 ст. 10 Конституції визначає, що державною мовою в Україні є українська мова [129]. Тому кожен кандидат повинен здати іспит на володіння українською мовою, оскільки у межах займаної посади повинен спілкуватися з місцевими жителями та оформляти відповідні акти українською мовою, якою спілкується більшість громадян України.

Отже, зміст права на службу в органах місцевого самоврядування полягає в тому, що реалізувати у житті його можуть громадяни України шляхом обрання чи призначення на відповідні посади в органи місцевого самоврядування, виконання ними своїх посадових повноважень. Посадові особи, які обираються територіальною громадою, – це сільські, селищні та міські голови, депутати місцевих рад. Інші посадові особи органів місцевого самоврядування обираються або затверджуються відповідною радою чи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р. та регламентами відповідних рад.

Ознака змісту права громадян на службу в органах місцевого самоврядування, пов'язана з тим, що реалізація даного права громадян України можлива лише за активної участі держави та її органів шляхом забезпечення реалізації цього права, важлива не тільки для втілення цього права громадянина, а також і для існування місцевого самоврядування в Україні. Гарантії місцевого самоврядування з боку держави є необхідною умовою його ефективності та динамічного розвитку, відповідні заходи держави не повинні переростати у дріб'язкову опіку й тотальний контроль з боку центральних і місцевих органів державної влади. Державний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування має бути обмежений інтересами дотримання законності та основних прав і свобод громадян; він не повинен призводити до втручання в оперативну діяльність муніципальних органів чи паралізувати місцеву ініціативу.

Остання ознака змісту даного права: обмеження реалізації даного права громадян України можливе лише за вмотивованим рішенням суду або в умовах воєнного чи надзвичайного стану. Виходячи з позиції того, що ефективність діяльності органів місцевого самоврядування прямо залежить від можливості громадянами реалізувати своє право на службу в органах місцевого самоврядування, вважаємо, що свавільне обмеження цього права

поставить під питання існування місцевого самоврядування в Україні. Виключенням може бути вмотивоване рішення суду, рішення органів державної влади в умовах воєнного чи надзвичайного стану, що тимчасово обмежить реалізацію цього права для суспільної користі та благополуччя.

Водночас потребує уваги той факт, що дослідження, яке було проведене автором цієї роботи свідчить про те, що більше половини опитуваних мають ґрунтовне уявлення про ті способи, якими держава гарантує право на службу в органах місцевого самоврядування, інша частина має лише певні знання з цього питання (27,5%), або зовсім не уявляє змісту цих прав (19,5%). Дана проблема є безумовно суттєвою, адже від рівня знань залежить практична можливість посадових осіб місцевого самоврядування користуватися даним правом, а претендентам на посаду керуватися цими правами під час конкурсного відбору, інших процедур, пов'язаних зі вступом на посаду.

Для того, щоб це право набуло подальшої дієвості, доцільним є проведення відповідних заходів, у процесі яких посадові особи органів місцевого самоврядування, кадровий резерв мають ґрунтовно вивчати конституційно-правові норми, спрямовані на забезпечення і практичну реалізацію прав і свобод людини і громадянина загалом, права на службу в органах місцевого самоврядування. На нашу думку, питання, які стосуються права на службу в органах місцевого самоврядування, потрібно включити до переліку питань, винесених на атестацію кадрового складу посадових осіб цих органів. Такі зміни дадуть можливість удосконалити змістову складову конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування, надавши йому більшої конкретики.

2.3. Конституційне право громадян України на службу в органах місцевого самоврядування в системі конституційних політичних прав людини і громадянина

У науці конституційного права велику увагу вчені приділяють класифікації прав і свобод людини і громадянина. Серед конституційних прав

і свобод людини і громадянина важливе місце займає конституційне право громадян на службу в органах місцевого самоврядування. Для визначення місця конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування в системі конституційних прав і свобод людини і громадянина спробуємо дослідити існуючі класифікації прав і свобод людини і громадянина та визначити до якої групи відноситься конституційне право громадян України на службу в органах місцевого самоврядування.

Соціальна основа конституційних прав і свобод людини і громадянина визначається їх об'єднанням в єдиний комплекс, систему, що відображає найважливіші об'єктивні інтереси суспільства в цілому і кожного його члена зокрема. Ця система має свою структуру, що дістає вияв у поділі прав і свобод людини та громадянина на групи чи види, між якими немає стійких меж, оскільки вони об'єднані системою, в якій посідають певне місце.

Сучасна типологія прав і свобод людини і громадянина досить різноманітна. У залежності від виду суб'єктів розрізняють права людини, права громадянина, права нації, права людства, за часом виникнення («покоління прав людини») – це права людини і громадянина першого покоління, права другого покоління і третього покоління. З урахуванням міжнародних правових актів і стандартів, загальнолюдських вимірів і цінностей складений розділ II Конституції України «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина», у якому основні права та свободи людини і громадянина класифікуються за сферами життєдіяльності: громадянські; політичні; соціально-економічні і культурні права і свободи тощо [130].

Конституція України відійшла від статичного або патерналістичного розуміння прав, за якими свої права людина повною мірою отримувала від держави, виключно нею гарантувалася їх реалізації. Тут закріплена якісно нова концепція прав людини, виходячи із сучасних світоглядних уявлень, різноманіття концепцій право-розуміння.

Загальна класифікація конституційних прав і свобод передбачає їх поділ на негативні та позитивні, виходячи із закріплення позитивного і негативного

аспектів свободи. У негативному значенні свобода розуміється як відсутність примусу, обмежень щодо особи, у тому числі й з боку держави; у позитивному – як свобода вибору, створена державою, а головне – здатність людини досягти своїх цілей і обов'язок держави надавати громадянину певні соціальні блага. Відповідно негативні права полягають у праві індивіда на захист від будь-якого втручання, у тому числі й державного, у здійсненні громадянських прав (як члена громадянського суспільства) і політичних прав (як учасника політичного життя). Ці права охороняють особу від небажаних і таких, що порушують її свободу, втручань і обмежень.

Негативні права – основа індивідуальної свободи, – вважаються основними, абсолютними. Вони з'явилися історично раніше, ніж інші права, і розвивалися як група прав на незалежність від влади (свобода віри, свобода віросповідання і свобода совісті; право на особисту свободу; право на придбання і недоторканність приватної власності; свобода пересування по території усієї держави; таємниця і недоторканність листування; свобода слова і свобода думки та об'єднань; право на недоторканність житла; свобода вибору професії тощо). Перелічені права називають ще «правами свободи», «правами громадянських свобод» або «громадянськими свободами і правами» [282].

Вони відрізняються від «політичних свобод і прав», якими розуміється право на участь громадян у владі (право громадян на службу в органах місцевого самоврядування, активне і пасивне виборче право, право громадян брати участь в управлінні справами держави, право громадянина звертатися до державних органів й органів місцевого самоврядування тощо). Однак хоч вони з'явилися у державах у різні епохи, належать до негативних прав, реалізація яких не залежить від політичного чи економічного розвитку країн. Позитивні права, у свою чергу, фіксують права індивіда на покращення свого становища і культурного статусу, забезпечувані державою. Це економічні, соціальні і культурні права як певна група громадських прав суб'єкта, що характеризують правову державу сучасного періоду розвитку. До них можна віднести право на освіту, свобода будь-якої творчої діяльності, право на інтелектуальну

власність, право на вільне використання своїх здібностей і майна, право на соціальну безпеку і захист в умовах безробіття, право на сприятливе довкілля, право на охорону здоров'я і медичну допомогу, право на гідне життя тощо.

Багатоманітність сфер та аспектів прояву прав і свобод людини і громадянина зумовлює їх різний характер та можливість класифікації за певними критеріями. Зупинимося на основних з них.

За змістом виокремлюють:

1) фізичні права, що забезпечують збереження та розвиток людини як складової соціальної структури суспільства і держави. Це право на життя, особисту недоторканість, свободу пересування, вибір місця проживання, право на безпечне навколишнє середовище;

2) духовні права, які забезпечують реалізацію нематеріальних потреб людини, пов'язаних зі сферою духовно-культурних відносин (право на ім'я, честь, гідність, на справедливий суд).

За статусом, тобто ступенем поширеності, права класифікують на:

1) загальні – належать у рівній мірі всім громадянам незалежно від їх соціальної, професійної чи іншої належності. Це конституційні права, які реалізуються за принципами рівності всіх суб'єктів суспільних відносин;

2) спеціальні права, що відображають специфіку статусу різних груп населення, доповнюють, розвивають та конкретизують загальні права і не можуть їм суперечити. Наприклад, це права молоді, пенсіонерів, військовослужбовців, депутатів тощо.

За способом закріплення розрізняють:

1) конституційні (основні) права, встановлені й гарантовані Основним Законом держави і мають фундаментальний характер, виражають сутність держави, рівень розвитку демократичних інститутів, статус особи у державі;

2) галузеві, передбачені поточним законодавством, конкретизують основні права людини, приймаються на їх основі і детально визначають можливості суб'єктів у певній сфері відносин. Так, права, передбачені

Кодексом Законів про працю України, розширюють та конкретизують конституційне право на працю.

У залежності від сфер суспільних відносин О. Зайчук, А. Колодій, М. Козюбра, В. Копейчиков, С. Лисенков, П. Рабінович, розрізняють:

1) особисті (громадянські) права – можливості людини, надані для забезпечення її фізичної, духовної і морально-психологічної індивідуальності та розвитку людини, є гарантією індивідуальної автономності і свободи, засобом захисту суб'єктів від свавілля з боку держави та інших людей. Це право на життя; повага до гідності кожного; свобода та особиста недоторканність; недоторканність житла; таємниця листування і телефонних розмов; свобода пересування та вільний вибір місця проживання (статті 29 – 31, 35, 51 – 55 Конституції України).

Це – природні права людини, що визнаються та закріплюються державою, гарантують їй певний рівень свободи і забезпечують фактичну можливість вільно розпоряджатися собою, невтручання в індивідуальне життя. Особиста свобода забезпечує усвідомлення соціальної цінності людини і ставлення до інших людей, суспільства. Закріплення у нормах права цієї свободи дає можливість забезпечити усвідомлене ставлення до неї суб'єкта, та перешкодити абсолютизації відокремленості особи. Громадянські права і свободи є невідчужуваними, не можуть бути обмеженими чи скасованими органами влади; не передаються або даруються іншим суб'єктам. Щодо цієї групи прав у Конституції України встановлено вимоги, згідно з якими не повинні прийматися закони, які скасовували чи змінювали б громадянські права. Це є важливою гарантією непорушності гідності та свободи людини;

2) політичні права – можливості громадянина на участь у процесі прийняття та реалізації політичних рішень, діяльності елементів політичної системи, формування представницьких органів влади. До цієї групи прав належать права на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації, на участь в управлінні державними справами; на збори, мітинги, походи, демонстрації; на звернення до органів державної влади та

самоврядування; право кожного на свободу думки і слова; право на вільний вираз поглядів та переконань (статті 34 – 40 Конституції України).

Дана група прав забезпечує можливості людини бути суб'єктом владних відносин. Політичні права і свободи особи визначають рівень політичної свободи в суспільстві і забезпечуються суспільним та державним ладом, пов'язуються з формами народовладдя та політичним самоврядуванням. Межами здійснення політичних прав є гармонійне поєднання суспільних потреб та особистих інтересів громадян. Здійснення політичних прав має колективний характер, оскільки сприяє управлінню державою.

Основним призначенням цієї групи прав є забезпечення можливості громадян брати участь в управлінні державою і діяльності громадських об'єднань; впливу на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування; використання прав на свободу думки, слова, світогляду і переконань, які відображають рівень демократичності суспільства та перешкоджають авторитарному впливу на нього з боку держави;

3) економічні права – це можливості розпоряджатися предметами матеріального характеру, здобувати засоби для існування і розвитку. Такими є право приватної власності, право на підприємницьку діяльність, право на користування об'єктами права власності українського народу, державної та комунальної власності. Їх призначенням є сприяння розвитку ініціативи у реалізації здібностей людини, засобів існування шляхом вільного вибору роботи та участі у виробництві матеріальних благ;

4) соціальні права – можливості громадянина забезпечити необхідні для існування й розвитку умови. Це права на працю, на страйк, на відпочинок, соціальний захист, на житло, достатній життєвий рівень, на охорону здоров'я, медичну допомогу і медичне страхування; право на безпечне навколишнє середовище. Вони визначають обов'язки держави забезпечити кожному мінімум засобів до існування, соціальної захисту й екологічної безпеки;

5) культурні права – це можливості збереження і розвитку національної самобутності людини, її духовного збагачення. Серед них право на освіту;

свободу літературної, художньої, наукової і технічної творчості; право на результати інтелектуальної діяльності; право на свободу думки і слова; право на інформацію; право на свободу світогляду та віросповідань. Дана група прав саме впливає на духовний розвиток особи і забезпечує умови щодо створення і використання духовних надбань людства. За своєю суттю культурні права є мірою духовності, яку держава гарантує особі з урахуванням умов життя і діяльності громадян та суспільства [81, с. 258].

У цілому можна погодитися із зазначеною класифікацією, оскільки вона є найбільш повною і охоплює широке коло суспільних відносин.

Залежно від аспектів свободи, що містяться у правах, їх класифікують на:

1) негативні права – можливості особи вимагати захисту від будь-якого впливу, в т.ч. і державного, з метою запобігання небажаним втручанням у свободу особи і є основою індивідуальної свободи. Ці права абсолютні і забезпечують можливості незалежності від влади (свобода віросповідання, права на власність, особисту свободу та недоторканність, свободу слова тощо), можливості на участь у владі (виборче право, право звертатися до органів держави та органів місцевого самоврядування, на участь в управлінні державними справами, на службу в органах місцевого самоврядування);

2) позитивні права, що становлять можливості суб'єктів, які забезпечують покращення свого становища, підвищення культурного статусу. Вони гарантуються державою та залежать від ступеня її розвитку (право на освіту, свободу творчої діяльності, право на соціальну безпеку, на охорону здоров'я та безпечне навколишнє середовище).

Крім того, у навчальній та науковій літературі права та свободи людини і громадянина поділяють:

1) за значенням їх для носія на: основні – безумовно необхідні для існування людини (право на життя); неосновні – не є життєво необхідними (право на участь у профспілках);

2) за способом здійснення на: активні – вимагають активних дій (право на освіту); пасивні – не вимагають активних дій особи (свобода світогляду);

3) за суб'єктами здійснення на: індивідуальні – здійснюються одноособовими діями (право на свободу переконань); колективні – можуть бути реалізовані лише спільними діями групи носіїв прав (право на утворення громадських об'єднань) [268].

Зазначимо, що такі класифікації достатньою мірою умовні, адже окремі права за своїм характером можуть бути віднесені до різних груп. Зокрема, право на страйк можна віднести як до економічних, так і політичних, свобода слова у рівній мірі може бути віднесена до особистих і до політичних прав.

Отже, ґрунтовний аналіз різних видів прав і свобод людини та громадянина, досвід їх реалізації свідчить, що існує єдність, взаємозв'язок та взаємозалежність практично усіх їх різновидів. Тобто неможливо визнати примат одного виду чи групи прав (зокрема, політичних) над іншими. Існування комплексу прав та свобод, на наше переконання, є своєрідною гарантією верховенства інтересів особи над інтересами держави, демократичності суспільства.

Предмет нашого дослідження змушує визначити місце права громадян на службу в органах місцевого самоврядування в існуючій системі прав і свобод людини та громадянина, зокрема в системі політичних прав і свобод.

Так, політичні права складають органічну основу системи демократії і виступають як засіб контролю за владою [81;211]. До політичних прав і свобод людини і громадянина традиційно відносять право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації (ст. 36); право громадян України брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати та бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38); право громадян України збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації (ст. 39); право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування (ст. 40) [129; 211].

Хоча проблема юридичної природи конституційних політичних прав і свобод людини і громадянина не зводиться до обговорення їх суб'єктивного характеру, все ж таки, це питання займає в ній одне з центральних місць. Зазначаючи про конституційні права і свободи, часто використовують терміни «права і основні свободи» і рідко «суб'єктивні права». Суб'єктивне право для тих, хто ним володіє, означає певні правові можливості, повноваження здійснювати у межах закону визначені дії.

Усі права громадян у юридичній науці на професійній мові називають суб'єктивними, тобто індивідуальними, які належать не тільки усім, але і кожному. Суб'єктивне право – це гарантована державою міра можливої (дозволеної) поведінки особи. А його цінність полягає в реальності, тобто можливості реального здійснення повноважень, які впливають із змісту того чи іншого конкретного права [31]. Така реальність суб'єктивних прав забезпечується за допомогою політичних, економічних та ідеологічних (загальних) і юридичних (спеціальних) гарантій, на основі яких суб'єкт досягає повного і безперешкодного здійснення своїх прав. Правову природу конституційних прав, свобод і обов'язків, їх особливості можна виявити розглядаючи їх як основний елемент правового статусу людини і громадянина.

У Конституції України основні права, свободи і обов'язки визначаються як суб'єктивні. Це підтверджується тим, що права і свободи захищаються судовими органами. «Права й свободи людини й громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб» (ст.55 Конституції України) [129].

Тобто політичні права і свободи як різновид конституційних суб'єктивних прав складають важливу підгрупу суб'єктивних прав та свобод людини і громадянина, виражають не потенційні, а реальні можливості, закріплені в Конституції України.

Можна погодитися з А. Колодієм, який звертає увагу, що суб'єктивне право не можна ототожнювати з правовідносинами тому, що найбільш

загальні права, наприклад, громадян та деяких інших суб'єктів, можуть існувати і реалізовуватись і поза правовідносинами. Крім того, у зміст правовідносин включаються не тільки суб'єктивні права, а й юридичні обов'язки, які не існують одне без одного [116, с.101-102]. Невиконання цих обов'язків є правопорушенням і тягне за собою застосування засобів державного примусу, зокрема, певного виду юридичної відповідальності.

Суб'єктивне право становить єдність таких гарантованих можливостей: можливість поведінки самого носія суб'єктивного права; можливість вимагати здійснення певних дій з боку інших осіб; можливість звернутися у необхідних випадках до сили державного апарату. Саме для реального юридичного забезпечення таких можливостей необхідне закріплення в об'єктивному праві повноважень одного суб'єкта і фіксація відповідних обов'язків іншого суб'єкта. Навпаки, з фіксацією конкретних обов'язків одного суб'єкта закріплюються відповідні права іншого [31].

Вивченню процесу становлення системи політичних прав та свобод вченими приділялося багато уваги, в результаті чого протягом тривалого історичного часу у літературі аналізувались лише права глав держав, певні їх привілеї, права переважно окремих осіб, як правило, чиновників різного рангу. Разом з цим, простий народ не володів майже ніякими правами. З часом ця ситуація змінилася на краще, оскільки свобода особи, разом з народовладдям, є показником демократичності суспільного і державного ладу країни.

Сьогодні політичні права і свободи розглядають як забезпечену Основним Законом та публічною владою можливість участі громадян індивідуально або колективно, у суспільно-політичному житті держави і суспільства завдяки об'єднанням у політичні партії та громадські організації, а також можливість здійснення державної та політичної влади. Завдяки реалізації політичних прав і свобод громадяни долається відчуження громадянина від держави, відбувається зближення. Як вбачається, саме дані права громадян України є неодмінною умовою функціонування всіх інших видів прав, становлять органічну основу демократії і є засобом контролю за владою. Це

свого роду моделі і цінності, на які влада повинна орієнтуватися, обмежувати себе цими правами, визнавати та гарантувати їх.

Політичні права і свободи громадян виражають можливість індивіда брати участь у політичному житті та здійсненні державної влади. До них відносяться: право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації, право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, право обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, право на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів.

Дискусійним є питання, кому належать конституційні політичні права і свободи – лише громадянам чи не тільки їм. Це твердження є помилковим і підлягає спростуванню. Закріплене ст.40 Конституції України право на звернення адресується не лише громадянам: «Усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, які зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк» [129].

Політичні права і свободи можуть реалізовуватись громадянами як індивідуально, так і колективно (через об'єднання громадян). Наприклад, тільки колективно реалізується право на збори, мітинги, об'єднання у політичні партії та громадські організації. Як підкреслює В.В. Букач, значення прав людини в контролі за владою визначає спонукання тоталітарних режимів обмежити ці права і тим самим звільнити себе від демократичних форм контролю. На сьогодні проблема політичних прав громадянина актуальна у зв'язку з тим, що в історії України спостерігається значний проміжок часу, коли права і свободи людини в повному обсязі існували лише на папері, на практиці ж їх реалізація не відбувалась або забезпечувалась не в повному обсязі, а діяльність державних органів у цій сфері була суто формальною [31].

На відміну від особистих, політичні права і свободи спрямовані не на забезпечення автономії людини, а на її реалізацію як активного суб'єкта політичного процесу. Цінність цієї групи прав полягає в тому, що вони створюють умови для взаємодії громадянина, суспільства, держави. Політична свобода, по суті, є однією з сторін особистої свободи: людина як носій політичної свідомості та політичної волі має право діяти у ролі самостійного учасника політичного процесу. Зазначимо, що політичними правами наділяються лише громадяни конкретної держави, іншими словами це сфера публічних відносин індивіда з державою.

Якщо розглядати політичні права і свободи, як і особисті, негативними, то держава не зобов'язана вживати позитивних дій для їх забезпечення, а має утриматися від зазіхань на права і свободи даних груп, тобто вони розглядаються як свобода людини від держави, це свого роду право людини на невтручання держави. Водночас політичні свободи існують самі по собі, це не засіб забезпечення економічної свободи і соціального життя суспільства.

Основне призначення політичних прав пов'язується із сферою відносин у політичному житті країни, які охоплюють політичну діяльність громадян, стосується участі в управлінні справами суспільства і держави, здійснення політичної влади (безпосередньої демократії, державної влади, місцевого самоврядування, діяльності об'єднань громадян політичного спрямування). Тобто основною ознакою політичних прав є участь громадян у здійсненні народовладдя, в управлінні державними справами, що є підставою для визнання їх основними, пріоритетними щодо інших політичних прав і свобод.

Грабильников А.В. політичні права розуміє як можливості 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 [57, с. 46-47].

Система політичних прав і свобод у конституційних положеннях чітко не визначається, що передбачає неоднозначне трактування її структурних

елементів. Як у міжнародно-правових актах, так і Конституції України, конституціях інших країн лише перелічуються права і свободи людини і громадянина, не відокремлюють громадянські і політичні права, можливо з огляду на вираження загальної свободи людини як основи життєдіяльності. Як уже зазначалось, це зумовлено органічним зв'язком усіх прав. З огляду на особливості змісту, з даної групи прав і свобод розглядатися як політичні лише в частині їх використання у сфері політичного життя.

Більшість авторів відносять до системи суб'єктивних політичних прав і свобод такі: право на участь в управлінні державними та суспільними справами; право вносити до державних органів та громадських організацій пропозиції щодо покращення їх діяльності, критикувати недоліки у роботі; право на об'єднання у громадські організації; свободу слова та друку; свободу зборів, мітингів, вуличних походів та демонстрацій. Іноді додатково виділяють активне і пасивне виборче право, право оскаржувати неправомірні дії посадових осіб, державних і громадських органів, право на громадянство [64, с.70].

До політичних прав також відносять передбачені Конституцією права на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань (ст.34), право на інформацію (ст.34), хоч ці права і свободи можуть визнаватися і культурними.

Дозволимо не погодитись з позиціями ряду вчених, що право брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, право вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, право рівного доступу громадян до державної служби і служби в органах місцевого самоврядування, право участі у здійсненні правосуддя охоплюються складом комплексного конституційного політичного права громадян України брати участь в управлінні державними справами. Їх трактують як правові форми участі громадян України у здійсненні народовладдя, визнаються пріоритетними щодо інших політичних прав. Зокрема, Грабильников А.В. підкреслює, як самостійні елементи системи політичних прав, вони доповнюють право брати участь в управлінні

державними справами шляхом впливу у формах, передбачених законодавством України, на вироблення державної політики у різних сферах суспільного життя, на прийняття рішень органами державної влади і посадовими особами, виступають передумовами його реалізації [57, с.47-48].

Виходячи з поліваріативних специфічних ознак конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування, що нами проаналізовані у попередньому підрозділі, відповідних критеріїв, зокрема, функціонального призначення, суб'єктів та об'єктів, матеріально-фінансових й організаційних основ; можливостей, передбачених їх змістом, можна стверджувати про відмінність його від конституційного права громадян України на участь в управлінні державними справами, конституційного права громадян на державну службу і т.д.

Одне з фундаментальних політичних прав людини і громадянина, що безпосередньо пов'язується з правом громадян на службу в органах місцевого самоврядування, – право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації (ст. 36 Конституції України). Відповідно до існуючих Законів України це недержавні колективні форми вираження волі громадян України, задоволення та захисту їх законних інтересів через керівні органи створених ними об'єднань (з'їзди, конференції, центральні та місцеві органи).

У процесі здійснення конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування, органи в особі посадових осіб місцевого самоврядування можуть створювати асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання відповідно до Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» 2009 р. Це добровільні неприбуткові об'єднання, створені органами місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, узгодження дій органів місцевого самоврядування щодо захисту прав й інтересів територіальних громад, сприяння місцевому та регіональному розвитку. Асоціації створюються із всеукраїнським та місцевим статусом. Всеукраїнськими є асоціації, що об'єднують більше половини органів місцевого самоврядування різних

територіальних рівнів. Місцева асоціація може бути створена не менш як трьома органами місцевого самоврядування [233].

Сучасний період розвитку неможливо уявити без політичних партій як виразників інтересів соціальних спільнот, важливих політичних інститутів громадянського суспільства. Згідно з ч.2 ст. 36 Конституції України політичні партії сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, беруть участь у виборах [130]. Через них виражається воля соціальних груп, верств громадян в органах влади, включаючи органи місцевого самоврядування, досягається відповідальність владних структур перед народом.

Закон України «Про політичні партії в Україні» визнає партією зареєстроване згідно з законом добровільне об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах. Він регламентує порядок реалізації участі громадян України у діяльності політичних партій через своє членство у конкретній партії, яке пов'язується з наявністю у громадянина права голосу на виборах.

У демократичному суспільстві легальним способом набуття публічної влади є участь у виборах, тому своє основне призначення політичні партії втілюють через вибори органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Отже, право участі політичних партій безпосередньо пов'язано з конституційним правом громадян України обирати і бути обраними. Але участь політичних партій у виборах до органів місцевого самоврядування не є першочерговим їх завданням, а це, насамперед, спосіб досягнення партією своїх цілей та реалізації покладених завдань, їх основного призначення. Беручи участь у виборах, політична партія прагне досягти влади шляхом обрання своїх членів на посади в органи місцевого самоврядування, щоб її політична ідеологія могла бути віддзеркалена в політиці того чи іншого органу, відповідних посадових осіб. Тому, основною метою політичних партій

має бути виявлення політичної волі громадян в процесі формування та здійснення муніципальної влади шляхом участі їх у виборах.

Отже, політичні партії визнаються безумовними колективними суб'єктами впливу громадян на вирішення державних і місцевих справ, опосередкованої участі у реалізації права громадян на службу в органах місцевого самоврядування.

З аналізу статусу громадських організацій випливає їх основне призначення – задоволення та захист своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних та інших спільних інтересів, що на відміну від політичних партій, їх діяльність відзначається не політичним характером. Тобто, можна припустити, що різноманіття громадських організацій передбачають наявність будь-якої мети, крім політичної. При цьому, громадські організації не повинні бути за межами політичної діяльності, оскільки для досягнення цих цілей такі організації, нерідко намагаються впливати на політику, але політична діяльність для них не є вирішальною, а має допоміжний характер [57, с. 52-56].

Відповідно до ст.21 Закону «Про громадські об'єднання» 2013 р. зареєстровані громадські організації користуються правом звертатися у порядку, визначеному законом, до органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами. Значення громадських організацій полягає і у тому, що вони сприяють розвитку політичної активності і самодіяльності громадян на загальнонаціональному та місцевому рівнях. Іншим способом залучення громадян та їх об'єднань до діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування можна виділити громадський контроль, об'єктом якого є діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій. Він застосовується при проведенні виборів, у сфері охорони громадського порядку, довкілля, охорони праці, додержання прав споживачів тощо. Громадський контроль суттєво відрізняється від інших видів

контролю, насамперед тим, що немає державно-владного чи муніципально-владного змісту, тому рішення громадських організацій за результатами перевірок мають рекомендаційний характер.

Відповідно до ст. 12 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 р. посадові особи місцевого самоврядування не можуть бути організаторами і безпосередніми учасниками страйків та інших дій, що перешкоджають виконанню органами державної влади, органами влади АР Крим чи органами місцевого самоврядування передбачених законом повноважень [256]. Право на мирні збори, мітинги, походи і демонстрації можна визначити як тимчасову, ситуативну активну колективну форму народовладдя, яка здійснюється шляхом впливу населення України на прийняття рішень із загальнозначущих питань суспільного життя відповідними органами публічної влади. Відсутність спеціального Закону України, який би регулював проведення цих масових публічних акцій, викликає ускладнення реалізації даного права громадянами.

Наступне право громадян, яке потребує уваги при здійсненні аналізу співвідношення конституційного права громадян на службу в органах місцевого самоврядування з іншими політичними правами, є конституційне право на звернення. Закон «Про звернення громадян» пов'язує реалізацію громадянами з можливостями направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Через викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги громадяни мають можливості впливати на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, установ, організацій, відстоювати свої права і законні інтереси, відновлювати їх у разі порушення. Таким чином, звернення громадян являє собою не тільки спосіб поновлення порушеного права, а й форму політичної участі у вирішенні публічних прав. Реалізація цього права

передбачає, розвиток особистої ініціативи та особистої зацікавленості громадян при вирішенні питань державного і громадського характеру [243].

Звісно, не можна системно проаналізувати це право, не співвідносячи його з правом громадян України брати участь в управлінні державними справами. Останньому притаманні риси, які відрізняють від інших політичних прав:

1) основною кваліфікаційною ознакою права участі в управлінні державними справами є особиста, безпосередня участь окремого громадянина України у вирішенні державних справ. Він виступає як рівноправний з державою і обов'язковий за законом суб'єкт, без участі якого вирішення таких державних справ як формування шляхом виборів державних органів та органів місцевого самоврядування, прийняття рішення через всенародне голосування, формування державної служби, прийняття рішень з окремих справ органами судової влади неможливо. Інші політичні права, будучи самостійними правовими формами безпосередньої демократії, забезпечують участь людини у вирішенні державних справ переважно шляхом впливу на прийняття рішень окремими органами державної влади, на здійснення державної політики у різних її сферах: політичній, економічній, духовній тощо, шляхом співробітництва з органами державної влади і місцевого самоврядування з питань, що стосуються інтересів окремих людей, людських колективів, загально суспільних інтересів. За їх допомогою громадяни можуть сприяти реалізації права участі у виборах і референдумах, вирішенні державних справ.

По-друге, суб'єктами права участі в управлінні державними справами є лише громадянин України, а інші політичні права, окрім права на об'єднання у політичні партії, допускають участь в їх реалізації не тільки громадян України, а й іноземців та осіб без громадянства, що відповідає ст. 26 Конституції України, яка надає іноземцям та особам без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуватися тими самими правами і свободами, що і громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України.

По-третє, право участі громадян в управлінні державними справами надає можливість брати участь в реалізації установчої влади народу, законодавчої, виконавчої і судової державної влади, тоді як інші політичні права спрямовують свій вплив на прийняття політичних рішень державою та її органами в різних сферах життя відповідно до конкретних інтересів громадян.

По-четверте, реалізація права участі громадян в управлінні державними справами, окрім участі у референдумах (вони проводяться за необхідністю), носить постійний характер, що регламентується відповідним законодавством, тоді як реалізація інших політичних прав пов'язується з конкретною ситуацією, яка потребує політичного рішення з боку відповідного державного органу, тобто носить переважно ситуативний характер [57; 31].

Участь громадян України в управлінні державними справами не обмежується політичними правами, передбаченими Конституцією України. Здійснюючи місцеве самоврядування, громадяни України як члени відповідної громади, беруть участь у вирішенні місцевих і державних справ через відповідну систему органів місцевого самоврядування, через вибори і референдуми, через членство у відповідних виборчих комісіях, шляхом реалізації права громадян на рівний доступ до державної служби.

Останнє в юридичній науці часто розглядається у контексті комплексного правового інституту державної служби в системі державного управління фахівцями адміністративного права і теорії державного управління. Конституційно-правовий зміст реалізації права громадянина України на державну службу випливає із принципу належності влади народу України, який здійснює її через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5 Основного Закону), і полягає в тому, що кожний громадянин на державній службі виконує згідно із займаною посадою функції з вирішення питань, віднесених до компетенції відповідного державного органу, бере участь у вирішенні державних справ, у здійсненні державної влади.

Необхідність державної служби обумовлена існуванням держави. Це один з головних інститутів держави і засобів реалізації її цілей, завдань і

функцій, організованою професійною діяльністю громадян. Державна служба – складне, комплексне поняття, яке складається з багатосторонніх конкретних проявів державно-службової діяльності, тому вона розглядається у широкому та вузькому значенні. Зокрема, державна служба нормативно визначена у ст.1 Закону України «Про державну службу» і розглядається як професійна діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Ці особи є державними службовцями і мають відповідні службові повноваження [235].

Таке визначення стосується, насамперед, державних службовців у сфері державної виконавчої влади, державних службовців в апараті органів прокуратури, судів, дипломатичної служби, митного контролю, служби безпеки, внутрішніх справ та інших, на яких не поширюється дія спеціальних законів. Особливостями їх правового статусу є те, що вони відповідно до названого закону класифікуються за категоріями і рангами.

Враховуючи те, що до 2001 року, до прийняття Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», дія Закону «Про державну службу» поширювалась на широке коло службовців, зробимо висновок, право громадян України на службу в органах місцевого самоврядування і право громадян на державну службу мають спільні витoki, схоже за змістом законодавче забезпечення, схожі гарантії реалізації тощо.

Наприклад, за ст.. 15 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» особам, які призначені на посади і мають ранги посадових осіб місцевого самоврядування або ранги державного службовця, присвоєні за попереднім місцем роботи, надбавка за ранг у період випробувального строку виплачується відповідно до цих рангів [256]. Тобто, це ще раз підкреслює схожість обох видів публічної служби, змістовного наповнення згаданих прав.

У межах даної роботи неможливо ґрунтовно дослідити зв'язок з іншими конституційними правами і свободами людини і громадянина. Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити висновок про особливе місце конституційного

права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування серед політичних прав як єдиної системи форм політичної взаємодії громадян України в системі народовладдя в Україні. Це одне з пріоритетних прав громадян, має значення як для системи місцевого самоврядування, системи публічної влади в Україні, так і для правового статусу громадянина. Проте усі інші конституційні політичні права громадян об'єднує єдина суб'єктна основа – громадяни України – як фактичні носії конституційних політичних прав. Також визначальною є їх спільна конституційна основа забезпечення, принципи демократії тощо. Не дивлячись на самостійні конституційно-правові форми народовладдя в Україні, що відображаються у системі конституційних політичних прав громадян України, усі вони спрямовані на уточнення, доповнення і розвиток демократичного змісту основоположних невід'ємних природних прав людини, прав і свобод людини та громадянина загалом, пошук ефективних форм їх реалізації в інтересах населення, територіальних громад, суспільства і держави.

Висновки до розділу 2

Методологія є системою взаємопов'язаних методів, а саме прийомів і способів дослідження. Визначальними для конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування є формально-логічний метод і метод системного аналізу, формально-юридичний і герменевтичний, порівняльно-правовий та історичний методи. За допомогою методів соціологічного та прогнозування, принципів об'єктивності й обґрунтованості, усебічності та інших отримано сутнісні характеристики та науково обґрунтовано результати, спрямовані на вироблення пропозицій з удосконалення правового регулювання і механізму реалізації конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування.

Зогляду на різноманітні підходи до визначення поняття конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування, слід виокремити його розуміння в об'єктивному і суб'єктивному значеннях. В об'єктивному значенні – це сукупність правових норм і принципів, що

закріплюються текстуально в Конституції і законах України, на підставі яких у громадянина, який відповідає встановленим вимогам для участі в певній сфері політичної діяльності, виникають та припиняються суспільні відносини щодо доступу і проходження служби в органах місцевого самоврядування. Право громадянина на службу в органах місцевого самоврядування в суб'єктивному значенні – це непорушні та гарантовані вид і міра можливої (дозволеної), свідомо вольової поведінки суб'єкта (громадянина) в конкретних правовідносинах щодо доступу та проходження служби в органах місцевого самоврядування, участі в управлінні місцевими справами, шляхом здійснення трудової діяльності та реалізації політичних прав в органах місцевого самоврядування, а також це воля громадян, спрямована на зміцнення місцевої демократії в державі.

Зміст конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування становить складну конституційно-правову конструкцію, що визначає умови доступу до служби в органах місцевого самоврядування, зайняття відповідних посад, реалізації конституційно-правового статусу посадових осіб органів місцевого самоврядування, можливостей громадян України, які перебувають на службі в органах місцевого самоврядування, з метою задоволення законних потреб та інтересів.

Місце конституційного права громадян України в системі конституційних прав і свобод характеризується, передусім, тим, що це конституційне, політичне, індивідуальне право громадянина України на службу в органах місцевого самоврядування, яке обмежене нормами чинного законодавства. Це право розглядається як елемент системи конституційних прав та свобод людини і громадянина. Але суб'єктно-об'єктні характеристики, функціональне призначення, матеріально-фінансова та організаційна основи, можливості, передбачені його змістом, мають риси самостійної підсистеми, що відрізняється від інших політичних прав та свобод людини і громадянина, у т. ч. від конституційного права громадян України на участь в управлінні державними справами, конституційного права громадян на державну службу.

РОЗДІЛ 3

ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ГРОМАДЯН УКРАЇНИ НА СЛУЖБУ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

3.1 Механізм реалізації конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування

Реалізація конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування, як і інших політичних прав і свобод, неможлива без забезпечення діяльності системи органів і посадових осіб місцевого самоврядування, органів державної влади, громадських організацій, підприємств, установ та організацій. Діяльність цих суб'єктів є свідченням реальності свободи особистості, проголошеної в суспільстві, фактор втілення правових можливостей у сферу реального використання соціальних благ, користування благами свободи, що закріплені в Конституції України. Тому важливо визначити роль і значення держави в цілому, окремих її органів, системи місцевого самоврядування у механізмі забезпечення даного права.

З-поміж завдань, які потребують невідкладного вирішення, одним з найважливіших є з'ясування сутності механізму забезпечення, його складових структурних елементів та рівнів функціонування. Конкретизація права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування передбачає наявність чітко визначеного і гарантованого державою, територіальними громадами механізму, що забезпечує дієвість прав і свобод громадян.

Реалізація зазначених у попередніх підрозділах можливостей дозволяє громадянам у встановлених межах активно впливати на організацію і діяльність держави та її органів, системи місцевого самоврядування, реалізувати власну політичну волю, функціональні обов'язки у політичній сфері суспільного життя, життєдіяльності територіальної громади.

Взаємодія між системою (механізмом) забезпечення конституційних політичних прав і свобод громадян та системою дій громадян з реалізації певних політичних прав і свобод виражається у впливі не лише на процес реалізації зазначеної групи прав, але й у впливі один на одного. Це виявляється у компенсації усього механізму забезпечення прав і свобод, завдяки чому недоліки одного елемента компенсуються іншими, що забезпечує його стабільність [31, с. 130-139].

Слід підкреслити, що представники сучасної вітчизняної і зарубіжної науки, даючи характеристику різних динамічних правових процесів, а також функціонуючих соціально-правових інститутів, використовують поняття «механізм». Зокрема, виділяють «механізм держави», «механізм управління», «механізм правового впливу», «механізм правового регулювання», «механізм реалізації норм права», «механізм державно-правового регулювання», «механізм адміністративно-правового захисту», «муніципально-правовий механізм» [39; 179; 211; 284; 304].

Не досить вживаним у теорії права є поняття правового впливу, під яким розуміють результативний, нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини як систему правових засобів (норм права, правовідносин, актів реалізації та застосування) та інших правових явищ (правосвідомості, правової культури, правових принципів, правотворчого процесу) [305]. Дія механізмів державно-правового, муніципально-правового впливу спрямована на досягнення цілей, що поставили перед державою, суспільством, територіальними спільнотами і правом. Мабуть, необхідно виходити з того, що цілі впливають з основних положень Конституції України є загальними для держави і права. На нашу думку, до них слід віднести:

по-перше, визнання та забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина, зокрема, права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування, відповідно до загальноприйнятих принципів і норм міжнародного права;

по-друге, розбудова правової держави і громадянського суспільства, місцевої демократії, коли гарантується плюралізм поглядів і думок, система місцевого самоврядування, свобода політичних партій і громадських організацій тощо;

по-третє, забезпечення сталого соціально-економічного розвитку держави і суспільства, за якого будуть створені умови для гідного і безпечного життя, вільного розвитку особистості, асоціацій і територіальних громад;

по-четверте, удосконалення кадрової політики держави, підвищення кваліфікаційних вимог до посадових осіб місцевого самоврядування, професіоналізму і компетентності, атестаційних процедур, стимулювання кар'єрного зростання і формування відповідного резерву;

по-п'яте – це зміцнення законності та правопорядку, що ґрунтується на неухильному дотриманні, виконанні та застосуванні нормативно-правових актів, на якості нормативних актів, що приймаються, і нарешті встановлення міцного правового порядку, що гарантує стабільність суспільних відносин, охорону прав і свобод громадян, суспільства.

Іноді пропонується розглядати категорію «механізм» як тотожне поняттю «процес» [31, с.139-145]. Вважаємо, що така позиція є спірною, оскільки будь-який процес завжди детермінований сукупністю фактів, що визначають його виникнення, існування та розвиток. Іншими словами, процес завжди повинен бути обумовлений матеріально. Причому фактори, що лежать у площині процесу, повинні бути включеними до однієї з форм об'єктивного зв'язку, тобто виступати обов'язковими умовами взаємодії «причини» та «наслідку», необхідності та випадковості, «можливості та дійсності». Саме сукупність активних факторів і є двигуном або механізмом процесу.

Окремі автори визначають механізм реалізації прав людини як сукупність передбачених та припустимих правових засобів, що забезпечують реалізацію конституційних норм, які закріплюють основи правового статусу особистості. Механізм реалізації прав людини – це соціально зумовлений і юридично передбачений комплекс узгоджених дій особистості як

правовласника, зобов'язаних та інших суб'єктів, спрямованих на те, щоб особистість користувалася соціальним благом, яке опосередковане правом (свободою) [185; 209]. У свою чергу А. Олійник під механізмом реалізації прав і свобод людини і громадянина розуміє сукупність чинників, які рухають сам процес, тобто виступають необхідною передумовою переведення благ, закріплених нормою права, у практичну життєдіяльність конкретної людини. Цей процес об'єднує дві сторони: активна діяльність самої людини, яка є носієм права, та обов'язкова діяльність певного суб'єкта, що повинен виконати обов'язок або забезпечити його здійснення [194, с. 80].

З огляду на наведені аргументи, можна визначити механізм забезпечення конституційного прав громадян України на службу в органах місцевого самоврядування як упорядковану сукупність суб'єктивних й об'єктивних чинників, що виступають необхідними умовами втілення благ, які визначені відповідними конституційними положеннями, приписами інших нормативно-правових актів, у практику як індивідуальної професійної життєдіяльності конкретної посадової особи місцевого самоврядування, так і функціонування інституту служби в органах місцевого самоврядування.

Так як будь-який механізм становить собою систему, що характеризується високим рівнем організованості, структурною побудовою, то це повною мірою стосується і механізму забезпечення конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування. Тут, на наше переконання, варто визначити взаємозв'язки елементів, систему відносин, пов'язану з об'єктно-суб'єктивним складом у межах даного права [95; 102]. Однак, визначенні відносини між елементами можуть підміняти самі елементи, конкретна структурно організована система не може існувати поза її носіями чи адресатами. У даному контексті йдеться про громадян України, які реалізують чи потенційно можуть реалізувати право на службу в органах місцевого самоврядування, передбачені його змістом можливості.

Практично кожен елемент механізму забезпечення реалізації конституційного права на службу в органах місцевого самоврядування має особливі завдання стосовно його реалізації, охорони і захисту:

- правовий статус громадян, громадських об'єднань, посадових осіб місцевого самоврядування, асоціацій органів місцевого самоврядування як юридична передумова забезпечення прав і свобод закріплює у нерозривній єдності права, свободи й обов'язки як нормативно забезпечену можливість користуватись суспільно-політичними благами, що опосередковуються ними, та необхідність слідувати певним моделям і типам поведінки в інтересах інших осіб, суспільства та держави, їх органів і посадових осіб;
- нормативно-правові засоби забезпечення права громадян на службу в органах місцевого самоврядування (юридичні гарантії) створюють належні юридичні можливості для ефективного здійснення, охорони та захисту даного конституційного права;
- загально-соціальні умови забезпечення права громадян на службу в органах місцевого самоврядування як комплекс соціально-економічних, політичних, економічних та інших умов спільної життєдіяльності у межах відповідної території і територіальної громади виступають фактичними середовищем здійснення, охорони і захисту зазначених даного права.

Ми поділяємо позицію вітчизняних правників А. Колодія та А.Олійника, що механізм забезпечення конституційних політичних прав і свобод громадян повинен включати наступні елементи: а) гарантії їх здійснення; б) юридичні елементи механізму реалізації; в) процес практичного втілення можливості та необхідності у дійсність; г) умови і фактори такого процесу [117, с. 221].

Як бачимо, особливе значення для механізму забезпечення реалізації конституційного права громадян на службу в органах місцевого самоврядування мають гарантії, що являють собою систему норм-принципів, умов і засобів, які забезпечують у своїй сукупності здійснення зазначеного права. Більш детально ми розглянемо їх у наступному підрозділі.

Призначення механізму забезпечення конституційного права громадян на службу в органах місцевого самоврядування розкривається через систему функцій, за допомогою яких здійснюється вплив на суспільні відносини. Соціально-юридична спрямованість є критерієм розмежування функцій, що вияв у створенні державою, громадами практичних можливостей для безперешкодного використання даного права, забезпечення доступу до служби в органах місцевого самоврядування, реалізації статусу посадових осіб місцевого самоврядування. Так, слід виділити такі функції:

- 1) стимулюючу (заохочувальну) – полягає у спонуканні уповноважених суб'єктів до правомірної поведінки;
- 2) відновлювальну, метою якої є поновлення порушених прав і свобод. У випадку порушення права на службу в органах місцевого самоврядування, громадянин може звернутися до адміністративних та інших судових органів, щоб з'ясувати обставини та поновити порушені права громадян;
- 3) інформаційно-виховну – виражається у цілеспрямованому впливі на свідомість індивідів з метою переконання їх у цінності зазначених прав і свобод, формування непримиренного ставлення до їх порушень та вміння будь-якими дозволеними законом засобами захищати їх;
- 4) надання публічних адміністративних (муніципальних) послуг,
- 5) превентивну – спрямована на визначення запобіжних заходів з метою недопущення можливостей його порушення (за порушення виборчих прав передбачена кримінальна, адміністративна та інші види відповідальності);
- 6) сприяючу (допоміжну) та інші функції [31; 127].

Для повномасштабного дослідження механізму забезпечення реалізації конституційного права громадян на службу в органах місцевого самоврядування, вважаємо за доцільне проаналізувати основні форми, в яких здійснюється безпосередній процес забезпечення даного права. Залежно від цілей і завдань механізму його забезпечення, формами такого забезпечення є зовнішні прояви взаємоузгодженого функціонування складових елементів механізму забезпечення, що спрямовані на перенесення закріплених в законі

прав і свобод у дійсність. Вони відображають забезпечення реалізації, забезпечення охорони та захисту конституційного індивідуального політичного права громадян, що становить предмет нашого дослідження.

Отже, забезпечення реалізації конституційного права на службу в органах місцевого самоврядування – це форма забезпечення даного права, в якій відображається діяльність щодо створення належних юридичних і фактичних умов безперешкодного і повного використання соціальних благ, створюваних даним правом, для максимального задоволення інтересів і потреб. З-поміж елементів механізму забезпечення права громадян на службу в органах місцевого самоврядування тут долучаються юридичні та загально-соціальні його складові елементи.

Забезпечення охорони конституційного права громадян на службу в органах місцевого самоврядування, зміст якої виражає діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування, спрямована на запобігання порушень цього права шляхом витіснення негативних факторів соціального середовища, що можуть спровокувати або сприяти порушенню прав і свобод громадян. Охорона політичних прав і свобод як профілактична діяльність має за мету безпосереднє утвердження правомірної поведінки, формування соціально зрілого і відповідального професійного кадрового службовця, активної діяльнісної позиції та розвиток почуття професійного обов'язку.

У свою чергу, механізм захисту конституційного права громадян на службу в органах місцевого самоврядування становить форму забезпечення даного права, яка відображає дію даного механізму, спрямовану на:

- припинення порушень цього права громадян;
- ліквідацію перешкод, що виникають при їх здійсненні; відновлення порушеного права;
- притягнення особи, винної у скоєнні правопорушення, до юридичної відповідальності.

Оскільки захист конституційного права є закономірним результатом його порушення, особливе місце тут посідає юридична відповідальність як

правовий засіб забезпечення охорони і захисту конституційного права громадян на службу в органах місцевого самоврядування і засіб забезпечення реалізації юридичних обов'язків. На відміну від попередніх форм забезпечення прав і свобод особи, забезпечення захисту порушених прав і свобод здійснюється переважно за допомогою юридичних засобів.

Одним з елементів механізму забезпечення реалізації конституційного права громадян на службу в органах місцевого самоврядування є його юридичний склад. Юридичними елементами механізму реалізації даного права громадян є відповідні правові норми. Зокрема, йдеться про ст.38 Конституції України, Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», Закон України «Про місцеве самоврядування» і т.д. Окремо слід згадати індивідуально-правові акти використання, виконання і застосування права, що стосуються служби в органах місцевого самоврядування.

Об'єктно-суб'єктний склад даного механізму змушує проаналізувати реалізацію правового статусу посадових осіб органів місцевого самоврядування. У літературі та законодавстві використовуються суміжні поняття «службова особа» й «посадова особа». Зокрема, визначення поняття «службова особа» міститься у примітці 1 до ст. 364 КК України, а саме це: – особа, яка постійно або тимчасово здійснює функції представника влади; – особа, яка обіймає постійно чи тимчасово на підприємствах, у закладах, установах чи в організаціях (залежно від форми власності) посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків; – особа, яка виконує зазначені обов'язки за спеціальним дорученням. У ст.2 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» визначено поняття посадової особи органів місцевого самоврядування: це особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій [256].

Можна виділити кілька ознак посадових осіб місцевого самоврядування:

1) це особа, яка працює професійно, а не виконує роботу на громадських засадах чи за сумісництвом, тобто служба в органах місцевого самоврядування для неї має бути основною роботою;

2) це особа, яка має обіймати посаду в органах місцевого самоврядування та їх апараті, що пов'язане з певною системою процедур: відбору кандидатур, прийому на роботу, навчанням, атестацією, стажуванням та проходженням служби за часом зі своєю специфікою;

3) посадова особа місцевого самоврядування у своїй повсякденній діяльності реалізує завдання і функції, які стоять перед громадою, що накладає на нього особливу відповідальність і може створювати певні обмеження щодо особистих поглядів, позицій, побажань;

4) посадова особа місцевого самоврядування повинна утримуватися громадою, що одночасно покладає відповідальність як на громаду, яка виступає в якості роботодавця, так і на службовця як представника громади;

5) особи, прийняті на службу в органах місцевого самоврядування, мають наділятися відповідними службовими повноваженнями, необхідними для виконання своїх функціональних обов'язків.

У ряді законів містяться вимоги до відповідних посадових осіб. Тому важливо дослідити, чи можуть такі вимоги встановлюватися законом та чи повинно бути в Конституції України відповідне застереження.

За Конституцією України (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 та законами України, тобто робити те, що дозволено цими нормативно-правовими актами. Ця стаття у розділі I «Загальні засади» Конституції України і як норма-принцип вона має пріоритет у застосуванні порівняно з іншими положеннями Основного Закону. Якщо питання їх діяльності й статусу не врегульовано Конституцією (не може детально регламентувати діяльність всіх органів влади, їх посадових осіб), то визначається законом [130].

В узагальненому вигляді конституційно-правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування визначимо як сукупність прав та інших можливостей, а також обов'язків, відповідних обмежень, заборон і відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування, що передбачені законодавством і гарантовані державою. Вимоги про несумісність є елементом правового статусу голови, депутата, посадової особи органу місцевого самоврядування, отже, ці вимоги теж можуть встановлюватися законом.

Законодавством класифікуються посадові особи в органах місцевого самоврядування і встановлені сім категорій посад. Зокрема, перша категорія передбачає посади Київського міського голови, голів обласних рад та Севастопольського міського голови. За ст. 15 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» при прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування присвоюються ранги у межах відповідної категорії посад [256]. Ранги присвоюються одночасно з обранням (прийняттям) на службу в органи місцевого самоврядування або на вищу посаду.

Прийом на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється на конкурсній основі, після успішного проходження стажування і з кадрового резерву. При вирішенні питання прийняття на посаду посадової особи місцевого самоврядування слід виходити з того, що статтею Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» встановлено граничний вік перебування на службі в органах місцевого самоврядування [256].

Особи, які вперше зараховуються на посади посадових осіб місцевого самоврядування повинні прийняти Присягу і підписати її текст, визначений у Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування», про що робиться запис у трудовій книжці. При прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування може встановлюватися випробування терміном до 6 місяців. У разі негативного результату випробування особа звільняється з посади посадової особи місцевого самоврядування за законодавством про працю.

Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» визначено, що прийняття на службу в органи місцевого самоврядування на

посади третьої-сьомої категорій, передбачених Законом, здійснюється на конкурсній основі, крім випадків, коли інше встановлено законами України. Цей спосіб приймання на роботу є найбільш поширеним, оскільки питома вага посадових осіб місцевого самоврядування третьої-сьомої категорій, які працюють в органах місцевого самоврядування, складає більше 95 відсотків.

Проведення конкурсу регулюється Порядком проведення конкурсу на заміщення вакантних посад посадових осіб місцевого самоврядування, затвердженим постановою уряду. Рішення про проведення конкурсу та його умови приймається керівником органу, в якому оголошується конкурс, його наказом утворюється конкурсна комісія, а умови конкурсу доводяться до відома працівників органу, в якому він оголошується [221].

За Законом «Про службу в органах місцевого самоврядування» затверджено Положення про порядок стажування у органах місцевого самоврядування. Воно проводиться у відповідному органі місцевого самоврядування для набуття практичного досвіду, перевірки професійного рівня і ділових якостей працівників, які претендують на посаду посадової особи місцевого самоврядування, терміном до двох місяців.

Завдяки атестації можна планувати навчання і наймання персоналу, створювати кадровий резерв і об'єктивно змінювати оклади посадових осіб. По-різному визначається це поняття в науковій літературі, у вузькому і широкому сенсі. Д.М. Овсянко визначав атестацію як процедуру, що сприяє вдосконаленню діяльності з підбору, підвищення кваліфікації, розстановки службовців, визначення рівня професійної підготовки й відповідності посаді, що заміщається, присвоєння чергового кваліфікаційного розряду [192, с. 104]. Також атестацією розуміється періодична комплексна перевірка рівня ділових, особистісних якостей, а також відповідність моральних якостей працівника його посаді та виконуваних роботах [19, с. 11].

Під атестацією ми розуміємо визначення кваліфікації працівника з метою перевірки відповідності посаді. Це визначення ґрунтується на приписах Постанови КМУ від 28 грудня 2000 р. № 1922 «Про затвердження Положення

«Про проведення атестації державних службовців» [215]. На нашу думку, назва цього акту потребує змін, уточнення формулювання, як і сама процедура атестації. Ці заходи дозволять підсилити державні гарантії щодо дискримінації на муніципальній службі, повно та неупереджено реалізувати право муніципальних службовців на кар'єрне зростання та інші права, які стосуються вступу на муніципальну службу та її проходження.

Посадові особи місцевого самоврядування, крім загальногромадянських прав та обов'язків, мають можливість реалізувати ще й службові права, які поділяють на три групи: 1) права, які забезпечують усвідомлення службовцем свого правового статусу та його правовий захист; 2) права, які сприяють безпосередньому виконанню службовцем своїх обов'язків; 3) права, які сприяють посиленню посадової активності службовця, реалізації його конституційних прав і свобод. У свою чергу, обов'язки посадової особи місцевого самоврядування розуміються обумовлені Конституцією України і чинним законодавством функції (основні дії), які складають у сукупності сутність професійної діяльності щодо забезпечення виконання повноважень органів місцевого самоврядування. Вони визначені ст. 8 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». До них належать:

- додержання Конституції України, інших актів законодавства України;
- забезпечення ефективної роботи та виконання завдань органів згідно їх компетенції;
- недопущення порушень прав і свобод людини та громадянина;
- безпосереднє виконання покладених службових обов'язків, своєчасне і точне виконання рішень органів місцевого самоврядування чи посадових осіб, розпоряджень і вказівок своїх керівників;
- збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома під час виконання обов'язків служби, а також іншої інформації, яка згідно з законодавством не підлягає розголошенню;
- удосконалення організації роботи і підвищення професійної кваліфікації;

– сумлінне виконання службових обов’язків, ініціатива і творчість у роботі [256].

Посадова особа місцевого самоврядування при виконанні обов’язків має діяти в межах своїх повноважень і не може допускати їх перевищення. Серед інших складових правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування можна виокремити право-обмеження і заборони, зумовлені специфікою виконуваних завдань і функцій держави. Так, обмеження щодо посадових осіб місцевого самоврядування бувають двох видів:

1) обмеження, пов’язані з прийняттям на службу в органи місцевого самоврядування (не можуть бути прийняті особи, які: не мають громадянства України; визнані у встановленому порядку недієздатними; мають судимість, що є несумісною із зайняттям посади; у разі прийняття на службу будуть безпосередньо підпорядковані або підлеглі особам, які є близькими родичами чи свояками; також інші обмеження, встановлені законами України);

2) обмеження, пов’язані з проходженням служби в органах місцевого самоврядування – встановлена законами «Про службу в органах місцевого самоврядування» та «Про запобігання корупції» заборона:

- брати участь у страйках та вчиняти інші дії, що перешкоджають нормальному функціонуванню відповідного органу;
- займатися підприємницькою діяльністю безпосередньо чи через посередників, крім випадків, передбачених законодавством, або бути повіреним третіх осіб у справах відповідного органу, де він працює, а також виконувати роботу на умовах сумісництва (крім наукової, викладацької, творчої діяльності, а також медичної практики);
- сприяти, використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності з метою одержання за це винагороди у грошовому чи іншому вигляді, послуг, пільг;
- самотійно або через представника або підставних осіб входити до складу керівних органів підприємств, господарських товариств, об’єднань тощо, що здійснюють підприємницьку діяльність;

– приймати подарунки, послуги, пільги або інші переваги від фізичних або юридичних осіб у зв'язку зі своєю службовою діяльністю тощо [256; 240].

Особливе місце в забезпеченні ефективної діяльності органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб займають заохочення та відповідальність посадових осіб. Заходи заохочення поділяються на загальні і спеціальні. Загальні встановлені нормами законодавства про працю, Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування», де, зокрема, зазначається, що за сумлінну безперервну працю в органах місцевого самоврядування, зразкове виконання трудових обов'язків посадовим особам місцевого самоврядування видається грошова винагорода в розмірі та порядку, виходячи з відповідних посад службовців. За особливі трудові заслуги вони представляються також до державних нагород та присвоєння почесних звань. До спеціальних слід віднести такі як дострокове присвоєння чергового рангу в межах відповідної категорії посад за виконання особливо відповідальних завдань, або переведення на посаду більш високого рівня.

Паралельно із заохоченням законодавство передбачає юридичну відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування, а саме: дисциплінарну, матеріальну, адміністративну і кримінальну.

Важлива роль у забезпеченні належного виконання посадовими особами місцевого самоврядування своїх службових обов'язків відводиться рівню оплати їх праці. У Законі «Про службу в органах місцевого самоврядування» зазначається, що оплата праці посадових осіб місцевого самоврядування повинна забезпечувати достатні матеріальні умови для незалежного виконання службових обов'язків, сприяти укомплектуванню органів місцевого самоврядування компетентними і досвідченими кадрами, стимулювати їх сумлінну та ініціативну працю. Заробітна плата посадових осіб місцевого самоврядування складається з посадових окладів, премій, доплат за ранги, надбавки за вислугу років та інших надбавок, зокрема, за високі досягнення у праці і виконання особливо важливої роботи [256]. Умови оплати праці

посадових осіб місцевого самоврядування встановлюються в місцевому бюджеті виходячи з умов оплати праці державних службовців.

Однак у цій сфері спостерігаються певні проблеми. Рішенням у справі про поєднання посади в місцевій державній адміністрації з мандатом депутата місцевої ради КСУ визнав неконституційним положення частини другої статті 12 Закону «Про місцеві державні адміністрації», за яким голови місцевих державних адміністрацій, їх заступники, керівники управлінь, відділів, інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій не можуть мати інший представницький мандат, оскільки воно виходить за межі, визначені ст. 20 Конституції України. Зміст терміну «межі», який вживається у Рішенні (п. 4 мотивувальної частини), не розкрито. Іншим Рішенням КСУ від 13 травня 1998 р. у справі щодо статусу депутатів рад Конституція України містить вичерпний перелік осіб, статус яких має відповідати вимозі несумісності [278].

У кожній справі КСУ має робити висновок на підставі ретельного дослідження, із наведенням мотивів, як цього вимагає закон. Посилання на висновки Суду в іншій справі, не є загалом правовим обґрунтуванням. Якщо у Рішенні Суду все ж таки наводяться висновки з інших рішень (а в практиці Суду це поширено), то вони мають цитуватися без творчої інтерпретації. Так, висновок КСУ у справі щодо статусу депутатів рад має таку редакцію: «Таким чином, Конституція України містить вичерпний перелік тих осіб, які, маючи представницький мандат, не можуть займатися іншими видами діяльності. Тобто йдеться про певне обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина, яке, відповідно до статті 64 Конституції України, може бути встановлено лише Конституцією України» [129; 276; 278]. Формулюючи такий висновок, КСУ виходив з того, що встановлення заборони депутатам сільської, селищної, міської, районної чи обласної ради поєднувати свій мандат з іншими видами діяльності обмежує конституційне право громадян вільно бути обраними до органів державної влади чи органів місцевого самоврядування та право вільного доступу до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Наведені у Рішенні мотиви спростовують

висновки Суду у справі щодо статусу депутатів рад, стосовно порушення встановлених ст.38 Конституції прав громадян. За цих умов, коли визнаються неправильними висновки Суду в іншій справі, КСУ не може посилається на них, це може призвести до прийняття неправильного рішення, що і сталося.

Не впливає з положень Конституції і висновки про наявність вичерпного переліку осіб, статус яких має відповідати вимозі несумісності. Ст. 12 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», як і в Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування», встановлює вимоги до посадових осіб у формі заборони займатися їм окремими видами діяльності. Ці вимоги є частиною обов'язків відповідних посадових осіб, спрямовані на ефективне здійснення цього права, належне виконання своїх повноважень. Правовий статус посадової особи відмінний від правового статусу людини і громадянина, тому не міститься застережень щодо визначення їх статусу лише Конституцією України.

У той же час анкетування, проведене автором цієї роботи, свідчить, що в практичній площині реалізації даного права існують проблеми. Зокрема, сучасна служба в органах місцевого самоврядування є занадто політизованою, свідчить той факт, що тільки п'ята частина опитуваних (20,0%) стверджує, що їх політичні переконання не впливають на практичну реалізацію їх права на службу в органах місцевого самоврядування. Існують певні проблеми в плані «реальності – абстрактності» права на службу в органах місцевого самоврядування: 54,0% опитуваних вважають його реальним; але в той же час негативним фактом є те, що 46,0% респондентів мають сумніви щодо реальності цього права, з яких 11,0% вважають його абстрактним [див. додаток А]. Це зумовлює потребу подальшого вдосконалення системи конституційно-правового забезпечення реальності цього права.

Сама процедура отримання посад в органах місцевого самоврядування розглядається позитивно. Про високий рівень якості конкурсного відбору та доцільність використання даної форми вибору на посади в органах місцевого самоврядування свідчить той факт, що майже 90,0% відзначили, що ця форма

забезпечує практичну площину принципу рівного доступу до даного виду служби. А, 9,0% респондентів так не вважають, і ці результати свідчать про необхідність подальшого вдосконалення конкурсів.

Поряд з цим, 66,0% посадових осіб вказують на корупцію та родинні зв'язки як фактори, які негативно впливають на практичну реалізацію принципу рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування, і тільки 33,0% назвали професіоналізм та досвід роботи як умову для такого доступу. Занепокоєння викликає той факт, що третина опитуваних (33,5%) в практичній діяльності стикалися із фактами дискримінації у службовій сфері, 45,0% респондентів мали справу із завуальованими фактами дискримінації, тільки п'ята частина (21,5%) не відчували дискримінації або обмеження права на службу в органах місцевого самоврядування на практиці. Майже всі опитувані (98,5%) вважають, що в органах місцевого самоврядування можливо зробити кар'єру, хоча 45,0% наголошують на тому, що для цього повинні існувати певні умови [див. додаток А]. Тому принциповим є питання забезпечення прав посадових осіб в органах місцевого самоврядування на недискримінаційні умови роботи, подальше забезпечення їх кар'єрного зростання. Цього можна досягти, якщо вступ на посаду буде розглядатися як право, що гарантується за умов професіоналізації і прозорого відбору.

Досягнення високої якості службової діяльності означає чітке виконання посадових обов'язків, організованість і трудову дисципліну, стабільно високі результати, успішне виконання важливих завдань, прояв ініціативи і творчої активності, що сприяють ефективному вирішенню завдань. Серед таких критеріїв завжди присутні показники для заохочення. Якщо ж у посадовій особи місцевого самоврядування недостатньо компетенційних характеристик, то можна підвищити рівень її професіоналізму чи перепідготовку тощо. Отже, завдяки атестації, підвищенню кваліфікації і перепідготовки можна удосконалити якісний склад посадових осіб органів місцевого самоврядування, створити кадровий резерв і сприяти удосконаленню кадрової політики.

Загалом досліджуваний механізм забезпечення конституційного права на службу в органах місцевого самоврядування становить єдиний та цілісний комплекс взаємоузгоджених структурних елементів нормативного й організаційного чи інституційного характеру, створення і функціонування яких спрямовані на забезпечення належної реалізації даного права у житті, практиці органів і посадових осіб місцевого самоврядування, її ефективності та дієвості.

3.2 Поняття, значення та види гарантій забезпечення конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування

Актуальність дослідження гарантій конституційного права громадян України на службі в органах місцевого самоврядування обумовлена теоретико-концептуальними, конституційно - та муніципально-галузевими і проблемно-практичними факторами. Такі гарантії, по-перше, характеризують і підтримують демократичні основи розвитку суспільства; по-друге, генетично пов'язані з правами людини і громадянина, по-третє, опосередковують здійснення інших суб'єктивних прав; по-четверте, ґрунтуються на положеннях міжнародних універсальних і національних актів.

Гарантії права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування є основою місцевого самоврядування, виступають елементом правового статусу цих органів. Саме поняття гарантій є одним з ключових в теорії права, у галузевих науках. У науці не існує одностайності стосовно визначення юридичних гарантій прав, і тому як юридичні гарантії конституційних прав і свобод може розглядатися будь-який правовий феномен, якщо він сприяє втіленню основних прав і свобод у життя [306, с. 41].

М.В. Вітрук, А.М. Головістикова, А.В. Міцкевич виділяють економічні, політичні, ідеологічні, культурні, духовні та деякі інші гарантії прав і свобод людини і громадянина. В.М. Манохін, Н.І. Роздималіна, В.П. Федорін, В.Д. Хилінський визнають поділ гарантій на загальні, які не мають прямого правового вираження в об'єктивному праві, охоплюють усі гарантії, крім

юридичних, та спеціальні, в яких виражені юридичні гарантії. Це умови і засоби забезпечення соціального, політичного, економічного, організаційно-управлінського, культурного, ідеологічного, правового характеру встановлених конституцією і діючим законодавством суб'єктивних прав і свобод, механізм здійснення яких передбачений у нормах права. Тобто різною мірою знаходять відображення у певній правовій формі в об'єктивному праві.

Але, помилково отожднювати гарантії прав і свобод людини і громадянина з відповідними нормами права, навіть коли йдеться про юридичні гарантії, оскільки норми об'єктивного права лише фіксують гарантії суб'єктивних прав і свобод. Безперечно, до юридичних гарантій слід відносити певні права, функціональне призначення яких полягає в забезпеченні інших прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. Водночас юридичними гарантіями прав і свобод людини та громадянина є і система специфічних юридичних конструкцій: презумпція невинуватості, неможливість зворотної дії закону як підстави юридичної відповідальності за правопорушення, неможливість бути двічі притягнутим до юридичної відповідальності за одне й те саме правопорушення [90, с. 85]. Економічні, політичні, соціальні, ідеологічні, духовні та організаційні гарантії відіграють роль матеріального змісту юридичних гарантій, закріплюючи загальносуспільні гарантії в нормативних приписах, упорядковують їх у юридичні конструкції й механізми.

Конституційні гарантії прав і свобод людини та громадянина включають правові процедури їх реалізації, право знати свої права і обов'язки, право на юридичну допомогу, в т. ч. безкоштовну, на судовий захист, на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових та службових осіб на відшкодування за рахунок держави чи органів самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої їм незаконними рішеннями, діяльністю чи бездіяльністю, встановлення юридичної відповідальності за обмеження чи порушення прав людини.

Таке визначення конституційних гарантій сформульоване з урахуванням підходу, за яким гарантії охоплюють засоби не лише захисту прав, а й їх

реалізації [42, с. 205]. Захист прав пов'язаний з їх порушеннями, негативними діями тих, хто вчиняє порушення, ймовірністю вчинення порушень. Реалізація прав на всіх її стадіях передбачає загалом позитивні дії усіх, хто її здійснює та забезпечує (насамперед суд і правоохоронні органи держави, а з їх реалізацією пов'язаний практично весь державний механізм [340]).

Юридичні гарантії не слід протиставляти іншим видам гарантій, роль і значення їх можна зрозуміти у єдності з іншими гарантіями, розглядаючи як частину єдиного цілого. Водночас, базуючись на системному підході, не слід розглядати юридичні гарантії як «додаток» до інших гарантій. Водночас конституційно-правові гарантії мають найвищу юридичну силу та сприяють забезпеченню реалізації конституційних прав, забезпечують як конституційні, так й інші суб'єктивні права. Проте конституційне право на службу в органах місцевого самоврядування забезпечуються не лише конституційними гарантіями, і важлива роль у забезпеченні цих прав належить юридичним гарантіям, визначеним в інших нормативно-правових актах.

О.Ф. Скакун під гарантіями прав, свобод і обов'язків людини і громадянина розуміє систему соціально-економічних, моральних, політичних та юридичних умов, засобів і способів, які забезпечують їх фактичну реалізацію, охорону і надійний захист [284, с. 204-208]. Т.М. Заворотченко зазначає, що конституційно-правові гарантії за характером є юридичними нормами, які дають можливість реалізувати права громадянина в житті, за своєю суттю – це умови, що зобов'язана створити держава для реалізації конституційних прав і свобод своїм громадянам, за змістом – система заходів, спрямована на реалізацію прав; за формою – передбачені Конституцією і законами України організаційно-правові та нормативно-правові форми реалізації прав людини та громадянина [77, с. 95-110].

Таким чином, ознаками конституційних гарантій забезпечення права громадянина України на службу в органах місцевого самоврядування є: а) це умови, що створюються державою і суспільством, територіальною громадою для забезпечення реалізації права; б) засоби, що здійснює держава, громада і

суспільство для забезпечення реалізації права; в) закріплені Конституцією України і деталізовані законодавством; г) їх метою є реалізація, охорона, захист і поновлення порушеного права.

Існує кілька підходів до розуміння гарантій цивільного службовця. Так, Д. Овсянко відносить «заходи економічного, соціального, організаційного та правового характеру, спрямовані на реалізацію посадових, так і загальних прав і обов'язків державного службовця» [183, с. 93]. Ю. Старилов визначає гарантії як встановлені в законодавстві основні положення, що характеризують соціально-правову сторону статусу державного службовця [192, с. 229].

До гарантій належать заходи правового, соціально-економічного, нормативно-організаційного, морально-психологічного характеру, які покликані забезпечити службовцю умови для реалізації його службово-посадового призначення, а також його прав та обов'язків як громадянина і людини. Інші автори розглядають гарантії службовця як заходи, що забезпечують соціально-правову захищеність його і членів родини [347].

У контексті досліджуваного нами права можна виділити три групи гарантій: матеріальний і соціально-побутовий захист у період проходження служби в органах місцевого самоврядування; правовий захист посадових осіб місцевого самоврядування; матеріальний і соціально-побутовий захист при припиненні служби.

Як зазначає Г.А. Малишева, під державними гарантіями службовців пропонується розуміти елемент соціально-правового статусу цивільного службовця, нормативно закріплені засоби, методи та умови правового і соціального захисту, що забезпечують реалізацію прав цивільних службовців та ефективне виконання ними своїх посадових обов'язків, які покликані зміцнити стабільність професійного складу кадрів цивільної служби і компенсувати обмеження, встановлені чинним законодавством [163, с. 5].

У науці, як правило, гарантії посадових осіб органів місцевого самоврядування розглядають як похідну від гарантій державних службовців і загальних гарантій місцевого самоврядування. У цьому є сенс, оскільки

правовий статус цих осіб достатньо схожий, а конституційні гарантії місцевого самоврядування є підставою для гарантування участі громадян в роботі органів місцевої влади. У той же час конституційні гарантії органів місцевого самоврядування на здійснення ними повноважень не збігаються за змістом з гарантіями, які Конституція надає особам, які на професійній основі перебувають на службі в органах місцевого самоврядування.

Якщо конституційні гарантії органам місцевого самоврядування забезпечують їх функціонування як цілісної системи управління територіальною громадою, то гарантування права на службу слід розглядати як систему конституційно-законодавчого впливу на кожну посадову особу в даній ланці. Таким чином, конституційні гарантії на право особи займати посади в органах місцевого самоврядування є частиною загального обсягу гарантій, які Конституція надає органам місцевого самоврядування. Вони співвідносяться як ціле і частина, утворюють єдину систему захисту прав посадових осіб, їх обсяг тісно пов'язані з проблемою статусного розмежування посадових осіб, які беруть участь у роботі цих органів.

Деякі автори, досліджуючи гарантії державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування, використовують терміни «соціальний захист», «пільги-гарантії». Останні класифікують на пільги-компенсації, пільги-гарантії, пільги-стимули, за допомогою яких забезпечується здійснення інших юридичних засобів, насамперед прав і обов'язків, подібні пільги компенсують витрати, дискримінацію прав і свобод людини і громадянина за рахунок надання інших прав, що гарантує виконання обов'язків [338].

Зі свого боку, Г.А. Малишева розглядає соціальну захищеність державних цивільних службовців як напрям соціальної політики держави, що забезпечує реалізацію прав службовців. Вона зазначає, що державні гарантії службовців мають відповідати потребам держави, оскільки без цього інституту неможливо здійснювати якісне державне управління [163, с. 9].

За змістом конституційно-правових гарантій такий підхід навряд чи виправданий: гарантії, спрямовані на підвищення соціальної захищеності

посадових осіб, є важливою, але не єдиною формою конституційного забезпечення прав на службу в органах місцевого самоврядування. Такий підхід порушує системний характер правового регулювання гарантій і може послабити ефективність застосування правових норм, що гарантують широкий спектр прав посадових осіб місцевого самоврядування.

Деякі науковці зосереджують увагу на службово-правовому статусі, який є частиною адміністративно-правового статусу посадових осіб територіальної громади, його виникнення зумовлено заміщенням особою відповідної посади. Правовий статус, таким чином, є «змістом (суттю) службових відносин і розкривається через встановлення їх прав, обов'язків, відповідальності», а права і обов'язки, у свою чергу, є «особливим видом встановлених і гарантованих державою заходів необхідної і можливої їх поведінки в сфері службових відносин» [352].

В.М. Манохін вважає, що особливий характер даної служби, правового статусу органів місцевого самоврядування обумовлює те, що до специфічних гарантій, які держава надає особам, що працюють в органах місцевого самоврядування, віднесено гарантії у сфері здійснення ними своїх професійних обов'язків, викладені в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» [164, с. 153; 244].

Пропонуємо визначити конституційні гарантії права громадян на службу в органах місцевого самоврядування як закріплену на конституційно-правовому рівні сукупність умов і засобів, які держава і територіальна громада створюють для забезпечення ефективної реалізації права громадянина на службу в органах місцевого самоврядування шляхом доступу до даного виду служби, проходження її на професійній основі. Це визначення відображає єдність підходу до регулювання гарантій державного службовця і посадової особи органів місцевого самоврядування, дає змогу з'ясувати місце гарантій у системі регулювання відносин на цій службі. Ми вважаємо, що такі гарантії є невід'ємною частиною муніципально-правового статусу осіб, які на професійній основі працюють в органах місцевого самоврядування.

Д.М. Бахрах називає гарантії особистими правами службовця, вважає, що вони «покликані побічно забезпечувати його ефективну діяльність» [19, с. 228]. Проблема соціальної та правової захищеності посадових осіб органів місцевого самоврядування вимагає серйозного аналізу в умовах створення працездатного, професійно підготовленого, морально здорового кадрового корпусу службовців. Без наявності такого кадрового корпусу всі добрі наміри «зависнуть у повітрі», не знайшовши міцної опори у дійсності.

Як зазначає Г.Г. Абасов, в українському законодавстві не існує чіткої класифікації гарантій прав місцевого самоврядування, оскільки вони є різноманітними [1, с. 78]. Те ж стосується систематизації гарантій, які забезпечують право на службу в органах місцевого самоврядування. Слід констатувати, що в науці конституційного і муніципального права не розроблені підходи для чіткої класифікації таких гарантій, хоча були такі спроби. Так, Ю.М. Старилов підходив до типології зазначених гарантій з позицій забезпечення прав людини і громадянина, розділяючи встановлені законом права публічних службовців на три групи:

1) права, що забезпечують з'ясування службовцем свого правового статусу і його правовий захист (ознайомлення з документами, які визначають його права і обов'язки на посаді, критерії оцінки якості роботи та умови просування по службі, організаційно-технічні умови, необхідні для виконання ним посадових обов'язків і т.д.);

2) права, що сприяють виконанню службових обов'язків (отримання в установленому порядку інформації та матеріалів, необхідних для виконання посадових обов'язків, відвідування в установленому порядку підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності, прийняття рішень та участь у їх підготовці згідно з посадовими обов'язками та ін.);

3) права, які сприяють посиленню посадової активності службовця, реалізації належних йому конституційних прав і свобод і забезпечують соціальні гарантії службовця (участь за своєю ініціативою у конкурсі на заміщення вакантної посади, просування по службі, збільшення грошового

утримання з урахуванням результатів і стажу роботи, рівня кваліфікації, об'єднання в професійні спілки (асоціації) для захисту своїх прав, соціально-економічних і професійних інтересів і т.п.) [292, с. 147].

Ми пропонуємо групувати гарантії громадян України на службу в органах місцевого самоврядування залежно від органу місцевого самоврядування, у якому громадянин України має намір проходити службу, або за тією посадою, яку особа займає в органах місцевого самоврядування.

У роботі Р.Т. Чернеги права щодо участі громадян у місцевому самоврядуванні, закріплені в Конституції України, поділяються на дві групи: індивідуальні, що належать кожному громадянину і можуть бути реалізовані будь-яким членом територіальної громади незалежно від інших її членів, та колективні, здійснення яких можливе лише шляхом групових дій певної кількості або всіх членів територіальної громади [332, с. 8].

Більшість дослідників розрізняє організаційні й нормативні гарантії забезпечення прав людини і громадянина. Перші спрямовують діяльність органів влади, громадських організацій щодо забезпечення, реалізації та охорони прав і свобод людини і громадянина. Тобто це спеціальна організаційна діяльність, що сприяє функціонуванню органів і посадових осіб, забезпеченню прав та свобод людини і громадянина, загальна умова реальності прав та свобод людини і громадянина. Виходячи з цього, загальним значенням організаційно-правових гарантій є систематична організаторська діяльність держави та її органів, посадових осіб, громадських організацій із створення сприятливих умов громадянам для реального користування своїми правами та обов'язками, застосування засобів охорони, захисту і поновлення прав і свобод людини і громадянина [9].

Організаційні особливості даного виду служби полягають в тому, що за Конституцією України [130] органи місцевого самоврядування відокремлені від органів державної влади, а отже, і служба в органах місцевого самоврядування не входить в єдину систему державної служби України. Саме у цьому суть важливих доктринальних положень, що визначає конституційні засади

реалізації права громадян на службу в органах місцевого самоврядування, принципи його правового забезпечення в Україні, сформульовані з урахуванням Європейської хартії місцевого самоврядування [103].

Поряд з цим, виокремлення системи органів місцевого самоврядування від системи органів державної влади ще не означає правомірності висновку про відособленість посадових осіб місцевого самоврядування від системи державної влади, закритості даного виду служби для впливу з боку державно-владних структур [34, с. 318]. Організаційна автономія служби в органах місцевого самоврядування підкреслюється наявністю таких її ознак, гарантій:

1) посадові особи місцевого самоврядування є суб'єктами публічної влади, здійснюють публічне (муніципальне) управління;

2) мають певну компетенцію, входять до окремих структур влади, територіальний масштаб діяльності; як суб'єкт адміністративного права є носієм певних прав і обов'язків, що реалізуються через адміністративно-правові відносини. У процесі службової діяльності реалізують частину компетенції органу місцевого самоврядування і у зв'язку з цим має право приймати в односторонньому порядку від імені територіальної громади рішення, обов'язкові для виконання особами, що не перебувають в їх службовому підпорядкуванні, обумовлює також наявність таких обмежень для посадової особи місцевого самоврядування як заборона займатися підприємницькою діяльністю і т.і. Їх встановлення державою відрізняє від працівників приватних і державних підприємств, установ, організацій, та породжує необхідність закріплення в законодавстві спеціальних гарантій, які, компенсуючи утиски прав посадових осіб місцевого самоврядування, забезпечують ефективне виконання ними посадових прав і обов'язків;

3) посадові особи місцевого самоврядування здійснюють керівництво економікою, соціально-культурним будівництвом та адміністративно-політичною діяльністю на певній адміністративно-територіальній ділянці;

4) посадові особи органів місцевого самоврядування в своїй діяльності враховують історичні, національні, етнічні, культурні особливості розвитку

територіальної громади. Як зазначає В.Б. Авер'янов, «місцева специфіка, причому не тільки природно-географічна, а й традиції, уклад життя, культура, значно впливає на формування органів місцевого самоврядування, характер їх взаємодії, визначає управлінську активність жителів, правила і процедури прийняття управлінських рішень. Це дає змогу будувати місцеве самоврядування та його діяльність із максимальною розмаїтістю [66];

5) реалізуючи свої повноваження, закріплені в Конституції, інших правових актах, посадові особи місцевого самоврядування можуть вступати в різні правові відносини як владний і підпорядкований суб'єкт;

6) посадові особи місцевого самоврядування мають право приймати рішення, які обов'язкові до виконання всіма розташованими на відповідній території суб'єктами, видавати правові акти, здійснювати державну реєстрацію підприємств, надавати податкові й інші пільги підприємствам; установлювати місцеві податки і збори тощо, здійснювати інші юридично значущі дії;

7) здійснює функції місцевого самоврядування і вирішує коло державних завдань, для чого надаються особливі державно-владні повноваження (здійснення розпорядчої, організаційної, адміністративної влади і застосування примусових заходів, захист державних інтересів, розгляд скарг громадян, підприємств і організацій та ін.) [292, с. 176-177];

8) посадова особа місцевого самоврядування і працедавець (орган місцевого самоврядування, юридична особа публічного права) перебувають у трудових і державно-правових відносинах на принципах підпорядкування, довіри;

9) наявність у законодавстві спеціальних обмежень і обов'язків для посадових осіб місцевого самоврядування зумовлює необхідність встановлення для цієї категорії працівників таких гарантій: проведення за їх вимогою службового розслідування для спростування відомостей, що порочать честь і гідність; захист членів сімей від насильства, погроз, інших неправомірних дій у зв'язку з виконанням ними посадових обов'язків та інших, які є специфічними порівняно з працівниками, що працюють на основі КЗпП України.

Органи місцевого самоврядування, що становлять серцевину організаційної основи місцевого самоврядування, виступають не лише гарантією здійснення населенням місцевого самоврядування, а є самостійними суб'єктами місцевого самоврядування, наділеними окремими повноваженнями для вирішення питань місцевого значення. Окрім того, роль організаційної основи конституційного права на службу в органах місцевого самоврядування не можна зводити тільки до гарантій місцевого самоврядування.

Ознаками організаційних гарантій забезпечення конституційного права на службу в органах місцевого самоврядування: а) передбачені в Конституції та законах України; б) встановлюють організаційні умови і засоби; в) є універсальним правовим механізмом; г) діють як самостійні суб'єкти, наділені повноваженнями для вирішення питань місцевого значення. Організаційно-правову основу виконання посадовими особами органів місцевого самоврядування обов'язків становлять норми чинного законодавства України, створюючи механізми реалізації принципу самостійності місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом. До переліку цих гарантій мають бути віднесені:

а) положення Конституції України про те, що органи місцевого самоврядування не входять до єдиної системи органів державної влади (ст. 5), а служба в органах місцевого самоврядування є самостійним видом публічної служби (ст. 38);

б) віднесення питань обрання органів місцевого самоврядування, обрання або призначення їх посадових осіб до повноважень місцевого самоврядування;

в) встановлена Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 71) заборона органам виконавчої влади та їх посадовим особам втручатися в законну діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією України та законами України до повноважень органів та посадових осіб

місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень, та в інших випадках, передбачених законом;

г) гарантії контролю за діяльністю посадових осіб та органів місцевого самоврядування, які надаються Постановою Кабінету міністрів України «Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади» [217];

д) гарантії самостійності у кадровій політиці, які викладені в ст. ст. 10, 12, 14, 15 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»:

є) гарантії щодо забезпечення права здійснювати професійні управлінські функції на основі Статуту територіальної громади села, селища, міста (ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [244].

Цей перелік засвідчує, що держава гарантує посадовим особам місцевого самоврядування високий рівень управлінської автономії поряд із високим рівнем доступності цього виду служби. Доведений той факт, що в цій сфері нині існують певні проблеми – організаційно-правові норми не надають належного рівня забезпечення гарантій правового статусу посадової особи.

Як засвідчило опитування, третина респондентів (33,5 %) у практичній діяльності стикалася із фактами дискримінації у службовій сфері, 45,0 % респондентів мали справу із завуальованими фактами дискримінації, тільки п'ята частина опитуваних (21,5 %) не відчувала дискримінації або обмеження свого права на службу в органах місцевого самоврядування в практичній діяльності. Майже всі опитувані (98,5 %) вважають, що в органах місцевого самоврядування можливо зробити кар'єру, хоча 45,0 % наголошують на тому, що для цього повинні існувати певні умови [див. додаток А].

Безумовно, можна вважати, що держава ще не спромоглася за допомогою юридичних норм створити механізм функціонування даної служби, який стимулює правомірну та демократичну поведінку всіх посадових осіб, що беруть участь у роботі органів місцевого самоврядування.

Як наголошує К.М. Москальчук, організаційно-правові гарантії права доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування –

організаційно-правові форми і засоби здійснення нормативно-правових гарантій. Звідси дане право забезпечуються організаційно-правовою діяльністю державних органів, органів місцевого самоврядування, установ, громадських організацій, їх посадових осіб, спрямованою на створення сприятливих умов для реальної безпосередньої участі громадян України у здійсненні місцевого самоврядування [177, с. 210]. Тобто, ці гарантії основою внутрішньої організації професійної діяльності громадянина, який займає посаду в органах місцевого самоврядування, правового регулювання статусу посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Таким чином, організаційно-правові гарантії конституційних прав і свобод гарантують громадянам можливості реалізації права на службу в органах місцевого самоврядування можна визначити як конституційно-правовий механізм, який забезпечує організацію роботи посадових осіб органів місцевого самоврядування, так і реалізацію нормативно-правових гарантій, які забезпечують дане конституційне право. На нашу думку, цей механізм ґрунтується на системі прав людини та громадянина, на загальних засадах місцевої демократії, на обов'язках держави та органів муніципальної влади в сфері забезпечення виконання професійних обов'язків особою, яка займає посаду в тому або іншому органі місцевого самоврядування.

Друга група гарантій – це умови і засоби, закріплені норми, зокрема ті, які забезпечують права і свободи людини і громадянина, насамперед щодо невідчужуваності, непорушності, невичерпності рівності, необмеженості конституційних прав та свобод людини і громадянина, рівності громадян, презумпції невинуватості особи, принципу неприпустимості зворотної дії закону або нормативно-правового акта в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи.

Нормативно-правові гарантії права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування – це система правових норм, які передбачені актами міжнародного законодавства, Конституцією і законами України, що визначають можливості реалізації даного конституційного права,

порядок охорони даного права і його захисту. Такі гарантії стосуються зовнішніх рамок служби в органах місцевого самоврядування, охоплюють широке коло питань взаємовідносин держави, системи місцевого самоврядування, територіальної громади і громадян, які реалізують своє право на службу в органах місцевого самоврядування.

Це сукупність правових норм, з допомогою яких забезпечується реалізація, порядок охорони і захисту прав і свобод посадових осіб місцевого самоврядування. Вони закріплені у Європейській хартії місцевого самоврядування, Законі «Про службу в органах місцевого самоврядування», інших нормативно-правових актах: 1) Кодексі законів про працю України; 2) законах про місцеве самоврядування в Україні; про запобігання корупції; про статус депутатів місцевих рад; про місцеві вибори; про столицю України – місто-герой Київ; 3) підзаконних нормативно-правових актах.

Держава надає широкі обсяги нормативно-правових гарантій органам місцевого самоврядування в сфері забезпечення служби в цих органах влади. Тим самим створено передумови підвищення ефективності функціонування органів місцевого самоврядування, вдосконалення мотиваційного механізму діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Загальний перелік нормативних гарантій конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування включає – законодавче врегулювання служби в органах місцевого самоврядування та забезпечення її ефективності; – захист прав місцевого самоврядування; – організація підготовки та перепідготовки кадрів для служби в органах місцевого самоврядування; – правовий та соціальний захист посадових осіб місцевого самоврядування; – методичне та інформаційне забезпечення служби в органах місцевого самоврядування [256].

Гарантування державою конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування потребує аналізу правового статусу посадових осіб, їх прав і обов'язків. У ст. 7 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» вказано, що правовий статус

посадових осіб місцевого самоврядування визначається Конституцією України, законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад» та іншими законами України. Аналіз нормативно-правових актів, які визначають права осіб, які на професійній основі працюють в органах місцевого самоврядування, свідчить, що держава розширюючи цей перелік, гарантує:

1) верховенство права, демократизм і законність, гуманізм, соціальну справедливість, гласність, пріоритет прав та свобод людини і громадянина в процесі служби в органах місцевого самоврядування (пункти 3, 4, 5, 6 ст. 4 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»);

2) рівні права та можливості доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки (п. 2 ст. 38 Конституції України, ст. 3 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ч. 1 ст. 5, п. 7 ст. 4 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»). Законодавство забороняє дискримінацію в питаннях доступності служби, що забезпечує гарантію рівності прав людини і громадянина та означає, що незалежно від статі, релігійних переконань, соціального походження, расової та національної приналежності або інших обставин посадові особи є рівні.

3) право на повагу особистої гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, громадян (п. 1 ст. 9 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»);

4) право захищати свої законні права та інтереси в органах державної влади та судовому порядку (пункти 8, 9 ст. 9 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», ст. 71 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»);

5) право посадової особи місцевого самоврядування відмовитися від складання присяги (п.1 ст.20 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування»).

У професійній сфері держава гарантує особам, які працюють в органах місцевого самоврядування :

1) широкі права у здійсненні професійних обов'язків, які передбачені законами України «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»;

2) права у соціальній сфері: п. 11 ст. 4, п. 4 ст. 6, п. 2 ст. 9, п. 5 ст. 9, ст. 21 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»;

3) права у сфері праці: п. 4 ст. 9, ч. 3 ст. 7 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»;

4) право на кар'єрне зростання: п. 3 ст. 9, статті 14, 15 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування»; на професійне вдосконалення: статті 6, 16 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування»;

5) право на продовження участі в діяльності органів місцевого самоврядування після настання граничного віку (ч. 2 ст. 18 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування»);

6) право припинити свою діяльність в органах місцевого самоврядування на підставі норм, викладених у КЗпП (ч. 1 ст. 20 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»);

7) право на інформаційне забезпечення професійної діяльності: пункти 6, 7 ст. 9 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Що стосується визначених гарантій, то дослідження, що було проведено автором, засвідчує наявність певних проблем у цій сфері, більше половини опитуваних (54,0 %) вважають нормативно-правові гарантії участі громадян в роботі органів місцевого самоврядування реальними. Негативним фактом є те, що 46,0 % респондентів мають сумніви з приводу дійсної реальності цього права, з яких 11,0 % вважають його абстрактним. Те, що право на службу в органах місцевого самоврядування повністю реалізується на практиці, вказали 26,0 % опитуваних, 63,0 % – реалізується частково, а 11,0 % – залишається не реалізованим. Переважна більшість опитуваних (85,5 %) вважає, що дане право, або точніше його конституційно-правове забезпечення, потребує

часткових змін, тільки 6,0 % респондентів ратують за радикальне оновлення цього права, а 8,5 % вважають, що воно не потребує оновлення і змін.

Взагалі дослідження, яке було проведено автором даної роботи, засвідчує, що 33,5 % в практичній діяльності стикалася із фактами дискримінації у службовій сфері, 45,0 % респондентів мали справу із завуальованими фактами дискримінації, і лише п'ята частина опитуваних (21,5%) не відчувала дискримінації або обмеження свого права на службу в органах місцевого самоврядування у практичній діяльності [див. додаток А].

Аналіз засвідчує, що перелік гарантій прав для посадових осіб органів місцевого самоврядування збігається із переліком гарантій державним службовцям, які викладені у статтях 11, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 33 Закону України «Про державну службу», що є цілком обґрунтованим з точки зору подібних ознак, які визначають цю діяльність. Зауважимо також, що істотна схожість статусу державного службовця і посадової особи органів місцевого самоврядування, і зокрема в галузі встановлення та реалізації гарантій, обумовлена тим, що ч.1 ст.5 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» і ч.1 ст.4 Закону «Про державну службу» закріплює аналогічні права службовців на доступ до служби. Ці права не є абсолютними, наприклад частини 2, 3, 4 ст. 5 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» звужують межі доступу до служби за ознаками освіти, професійної підготовки, мовної компетенції, визначають організаційні обмеження (перевірку кандидата за його згодою, подання декларації про доходи), які сприяють якісному відбору кандидатів на посади в органах місцевого самоврядування.

У переліку даних гарантій принциповим є питання, яке безпосередньо належить до проблем доступності служби в органах місцевого самоврядування. Згідно із Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про службу в органах місцевого самоврядування» прийняття на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється шляхом обрання відповідною радою та на конкурсній основі чи за іншою процедурою,

передбаченою законодавством. При необхідності, за згодою сторін, посадова особа місцевого самоврядування може бути переведена на рівнозначну чи нижчу посаду або посаду радника чи консультанта без конкурсного відбору [244]. При прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування, крім проведення конкурсу, також передбачається випробування та стажування, що визначено законодавством України про державну службу. На час відсутності (відпустки) посадових осіб органів місцевого самоврядування (крім виборних посад) для виконання їх повноважень можуть прийматися на службу особи за строковим трудовим договором [256]. У цих законах також відзначаються посадові обов'язки, права та умови проходження служби посадових осіб тощо.

Особливим є і порядок звільнення посадових осіб, які працюють в органах місцевого самоврядування. Крім загальних підстав, передбачених Кодексом законів про працю України, служба в органах місцевого самоврядування припиняється на підставі і в порядку, визначеними Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про службу в органах місцевого самоврядування». Для виборних посадових осіб органів місцевого самоврядування існує особливий порядок припинення повноваження. Дострокове звільнення з виборних посад відбувається у спеціальному порядку. Відповідно до ст. 7, 9 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», в разі порушення Конституції або законів України, прав і свобод громадян, незабезпечення здійснення наданих сільському, селищному, міському голові повноважень, їхні повноваження можуть бути припинені достроково за рішенням місцевого референдуму або за рішенням відповідної ради.

Отже, порядок обрання і призначення на посаду, здійснення повноважень та порядок їх припинення дає підстави стверджувати про необхідність закріплення цього порядку в єдиному нормативно-правовому акті. Даний вид нормативно-правових гарантій забезпечує правову автономію посадових осіб органів місцевого самоврядування, визначає їх професійний та соціальний статус. О.І. Бедний зауважує, що сутністю цих гарантій є створення на підставі відповідного нормативного регулювання

умов для ефективної реалізації на посадах в органах місцевого самоврядування повноважень відповідних органів, вони забезпечують практичне здійснення даної служби [20, с. 7].

Д.М. Бахрах вважає, що «значення, яке надається в останні роки цьому аспекту служби, обсяг правового масиву дозволяють говорити про спеціальний принцип соціально-правового захисту службовців. Турботу про соціальний, правовий захист службовців, їх економічне забезпечення також можна розглядати як засіб підвищення професіоналізму, а значить, ефективності служби [19, с. 227].

Гарантована захищеність посадових осіб місцевого самоврядування означає, що їх статус, гарантії, загальний порядок роботи встановлюються законом і не можуть бути змінені локальними актами. Відповідно соціальні права посадових осіб місцевого самоврядування належать до системи найвищих цінностей у нашій державі, і вона зобов'язана захищати ці права, створюючи для цього відповідні механізми. Конституцією України передбачено, що громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом [326].

Як зазначає В.А. Побережна, сучасний представник влади має бути наділений не лише відповідними повноваженнями, а й певним комплексом особистих моральних та психологічних якостей. Він має бути авторитетним, інтелігентним, поінформованим та обізнаним у сферах, пов'язаних з його діяльністю: економічних законах, законодавстві про працю, сучасних методах управління, особливостях його регіону тощо. Крім того, важливу роль відіграє психологічна сумісність конкретного представника із колективом [210].

Слід також підкреслити суспільну значимість рішень та інших актів, що приймаються посадовими особами місцевого самоврядування, і більш жорстку їх відповідальність. Такий стан справ в інтересах громад і суспільства вимагає спеціальної компенсації у вигляді спеціальних гарантій.

Ми не заперечуємо, що принцип соціально-правового захисту посадових осіб місцевого самоврядування полягає у: 1) створенні необхідних умов для нормальної діяльності цих осіб, включаючи інформаційне та інші види оснащення, засоби, які підвищують ефективність і результативність управлінської праці; 2) підвищенні престижу служби в органах місцевого самоврядування, праці посадових осіб; 3) встановленні високої заробітної плати, використанні системи преміальних виплат, медичного обслуговування, державного чи муніципального страхування, пенсійного забезпечення посадових осіб за вислугою років. Розглядаючи проблеми соціальних гарантій посадових осіб місцевого самоврядування як частини правового забезпечення служби в органах місцевого самоврядування, не можна оминати те, що система пенсійного забезпечення не відповідає принципам соціальної справедливості. існуючий розмір пенсійного забезпечення дискредитує дану службу. Тому, розмір пенсійного забезпечення має бути співвіднесений із середнім у державі.

Інша проблема – захист посадової особи місцевого самоврядування від третіх осіб і від самої влади. За загальним правилом вона не повинна нести відповідальність за збиток, заподіяний службою в цілому. Посадова особа органу місцевого самоврядування може бути покарана лише за свої особисті помилки, пов'язані з її роботою.

Судова охорона і захист прав місцевого самоврядування здійснюється судами загальної юрисдикції, господарськими та адміністративними судами, а також Конституційним Судом України. Це підкреслює багато факторів, наприклад, посилення адміністративного тиску на органи та посадових осіб місцевого самоврядування, наявність значної кількості актів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що порушують права територіальних громад, права громадян на участь у здійсненні місцевого самоврядування, права органів та посадових осіб місцевого самоврядування [2]. За ст. 4 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування здійснюється, зокрема, на принципах судового захисту прав місцевого самоврядування. Згідно з підпунктом 4 пункту «а» частини першої

статті 38 цього Закону до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать звернення до суду про визнання незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальної громади, а також повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Положення Цивільного процесуального кодексу також передбачають можливість забезпечення та порядок реалізації права органів місцевого самоврядування захищати права і свободи інших осіб (територіальної громади) у судовому процесі [83].

Господарські суди відіграють вагомий роль у охороні та захисті прав місцевого самоврядування, та в господарському судочинстві здебільшого сторонами є суб'єкти підприємницької діяльності, в цивільному процесі сторонами можуть виступати будь-які фізичні та юридичні особи [2]. Особливе місце в процесі гарантування охорони та захисту прав місцевого самоврядування відіграє Конституційний Суд України, який протягом своєї діяльності розглянув досить багато справ, що стосувалися функціонування органів місцевого самоврядування.

Важливою формою організаційно-правових гарантій, які держава надає посадовим особам органів місцевого самоврядування, є контроль держави за їх діяльністю. Посадові особи місцевого самоврядування можуть розраховувати, що держава не уникає відповідальності за дії органів та посадових осіб місцевого самоврядування, захищає службовців від свавілля вищих органів місцевої влади та посадових осіб цих органів. В. І. Борденюк зазначає, що цей контроль може розглядатися як одна з основних сторін соціального призначення органів місцевого самоврядування, як функція, елемент управління, об'єктивно властивий усім органам місцевого самоврядування, оскільки вся їх діяльність (як і діяльність органів виконавчої влади) за своїм змістом є управлінською, що передбачає прийняття управлінських рішень, організацію виконання та його контроль. Без контролю неможлива ефективна

реалізація тих управлінських завдань, які покладаються на органи місцевого самоврядування Конституцією і законами України [28, с. 468-469].

Тому контроль у місцевому самоврядуванні «являє собою систему спостереження, перевірки виконання та інших дій, спрямованих на забезпечення функціонування розташованих на відповідній території органів, підприємств, установ та організацій вимогам, встановленим законами України та іншими нормативно-правовими актами, у тому числі рішенням органів місцевого самоврядування». До суб'єктів контролю в системі місцевого самоврядування відносять: територіальні громади, представницькі органи місцевого самоврядування, сільського, селищного, міського голів, виконавчі органи відповідних рад, органи самоорганізації населення, зазначаючи, «що контроль у сфері місцевого самоврядування характеризується множинністю суб'єктів його здійснення [28, с. 469-470]. Якщо для відповідних рад контроль може розглядатися як основна функція, що відображає їх основне соціально-політичне призначення представницьких органів місцевого самоврядування, то для виконавчих органів контроль є лише функцією управління.

Здійснювати контроль за ефективністю реалізації делегованих повноважень можна виключно в позасудовий спосіб. Органи виконавчої влади обмежені у формах і методах цієї діяльності. З іншого боку, обмеження самостійності органів місцевого самоврядування можна трактувати як обмеження місцевого самоврядування. Вихід з цього – детальне регламентування відносин підконтрольності законодавством про організаційні зв'язки місцевих органів виконавчої влади, органів місцевих рад.

У Постанові «Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади» зазначено, що контроль здійснюється шляхом аналізу актів органів місцевого самоврядування, надання органами місцевого самоврядування інформації про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади, проведення перевірок діяльності виконавчих органів сільських, селищних, міських рад [217].

Такий вузький спектр контролю ставить державу на місце спостерігача, але не контролює внутрішню ситуацію у сфері даної служби, додержання посадовими особами своїх обов'язків та повноважень. На нашу думку, саме цей вид контрольної діяльності має стати провідним для місцевого органу виконавчої влади, оскільки він властивий їм як представникам держави на місцях, гарантує посадовим особам органів місцевого самоврядування їх права у здійсненні службових повноважень [67].

Окремо виділимо гарантії конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування, відображені у статутах територіальних громад (ст. 19 Закону «Про місцеве самоврядування») [244]. У цьому документі передбачено правила взаємодії між членами територіальної громади, громадськими об'єднаннями тощо, організаційно-правові засади проведення загальних зборів громадян за місцем проживання, місцевих ініціатив, громадських слухань, створення та діяльності органів самоорганізації населення і т. ін.

Важливою особливістю статутів є найвища юридична сила щодо інших нормативних актів органів місцевого самоврядування: у разі, якщо ці акти суперечать статуту, то діють норми статуту. Разом з тим як документ універсального характеру він не замінює дію законів і підзаконних актів на певній території, а доповнює і конкретизує їх нормативні вимоги, закріплюючи легітимність діяльності територіальної громади у відповідних напрямках. Ще однією рисою статуту є те, що він застосовується лише на території конкретної територіальної громади, причому статuti різних територіальних громад можуть значно відрізнятися один від одного, оскільки безпосередньо враховують місцеві традиції та особливості.

Особливістю статуту є його обов'язкова державна реєстрація при тому, що інші нормативні правові акти органів місцевого самоврядування державній реєстрації не підлягають. Таким чином, він є своєрідною «малою конституцією» служби в органах місцевого самоврядування, проте сам він не

повинен суперечити ні Конституції України, ні законодавству. Порядок прийняття статуту встановлюється самим статутом або регламентом ради.

У той же час статут має низку особливостей: наявність особливого суб'єкта, від імені якого приймається статут територіальної громади; установчий характер; повний і всеохоплюючий характер правового регулювання; вища юридична сила щодо інших локальних актів, які приймаються безпосередньо територіальною громадою або в системі органів та посадових осіб місцевого самоврядування; основа для подальшої локальної нормо-творчості; особливий порядок прийняття статуту, а також внесення до нього змін та доповнень; є одним з правових засобів, який забезпечує реалізацію самостійності місцевого самоврядування [15; 294-297].

Наприклад, Статут територіальної громади міста Одеси визначає найбільш суттєві аспекти діяльності органів місцевого самоврядування і у ст. 13 визначає, що члени міської громади міста Одеси мають усі конституційні права і свободи, встановлені законодавством України, зокрема мають право бути обраними в органи місцевого самоврядування. Ст.49 Статуту встановлено, що службою в органах міського самоврядування є професійна на постійній основі діяльність громадян України, які посідають посади в органах місцевого самоврядування, спрямована на реалізацію міською громадою свого права на місцеве самоврядування і окремих повноважень органів виконавчої влади, визначених законом. Статутом також визначений перелік посад, які особа може займати, працюючи в органах місцевого самоврядування.

Роль статуту в організаційно-правовому полі діяльності органів муніципальної влади є недооціненою, зокрема у ч.3 ст.24 Закону «Про місцеве самоврядування» не згадується як нормативний акт, яким слід керуватися органу місцевої влади та посадовим особам при виконанні службових обов'язків. Це прогалина законодавства, тому статут територіальної громади доцільно включити до законодавства про місцеве самоврядування як обов'язковий нормативний акт, який забезпечує організаційні засади функціонування місцевого самоврядування, його посадових осіб.

У той же час дослідження, що було проведено автором цієї роботи, засвідчує, що більшість опитуваних не задоволені соціальних системою гарантій, задоволені лише чверть опитуваних (26,0%), гарантії у сфері трудових прав задовольняють майже половину опитуваних (48,0%). Не схвалюють наявні соціальні та трудові гарантії 26,0 % респондентів, частково задоволені ними 26,0%, соціальними 48,0 % [див. додаток А].

Відповідно, ця сфера практичної реалізації конституційного права на службу в органах місцевого самоврядування потребує вдосконалення, хоч треба враховувати, що в умовах загальної соціально-економічної кризи, зниження довіри населення до владних інститутів, питання про розширення кола соціальних гарантій викликає певний опір громадської думки. Таке негативне ставлення населення до розширення привілеїв чиновників обумовлено тим, що люди не бачать соціальної користі та ефективності їх діяльності, не відчують, що посадові особи надають якісні послуги.

3.3. Перспективи удосконалення конституційно-правового регулювання права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування в умовах євроінтеграційних процесів

Як зазначалось вище, існуюча нормативно-правова база з питань забезпечення права громадян на службу в органах місцевого самоврядування все ще є недосконалою, важко реалізованою на практиці. Саме ж формування системи місцевого самоврядування та її інститутів, у тому числі служби в органах місцевого самоврядування, в Україні відбувається з великими труднощами об'єктивного і суб'єктивного характеру. Основні причини цього багато у чому криються у відсутності збалансованої концепції розвитку місцевого самоврядування в цілому та служби в органах місцевого самоврядування зокрема. Сьогодні в Україні склалася така ситуація, коли внаслідок законодавчої неврегульованості численних аспектів служби в органах місцевого самоврядування Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування в Україні» вимагає значних змін.

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 3) визначено, що громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. Будь-які обмеження права громадян України на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовним чи іншими ознаками забороняється [223].

Проблемою конституційного регулювання місцевого самоврядування є недостатньо чітка розмежованість категорій «жителі» громади та «громадяни». Адже жителями територіальних громад можуть бути не лише громадяни. До них можемо віднести іноземців, осіб без громадянства, котрі на законних підставах проживають у межах конкретних територіально-адміністративних одиниць. За загальним правилом (ст. 70 Конституції) право голосу на місцевих виборах, референдумах мають виключно громадяни України. Незважаючи част. другу ст. 141 Конституції України, за якою «...депутати обираються жителями села, селища, міста, району, області на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування», використання словосполучення «жителі», без адекватного йому тлумачення може призвести до значних труднощів у процесі реалізації відповідної норми. Така внутрішня неузгодженість у межах Конституції уже породила правову суперечність між нею та профільними законами. За Конституцією України лише громадяни повинні бути наділені правом брати участь в управлінні державними справами та нести відповідальність за таку діяльність [121]. Вирішення питань місцевого значення стосується не народу, а певного кола осіб – мешканців територіальної громади незалежно від їхньої належності до громадянства. Цілком логічно було б, якби жителі територіальних громад, які не мають громадянства України (особи без громадянства, іноземці), але на законних підставах проживають у межах

відповідних населених пунктів, були наділені правом участі у безпосередньому прийнятті рішень з питань місцевого значення.

Закріплення запропонованої норми у законодавстві України відповідало б і загальноєвропейським тенденціям, зокрема положенням прийнятої у рамках Ради Європи Конвенції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні 1992 р.

Показовими також є приклади окремих європейських країн (Німеччини, Іспанії), у яких, відповідно до національного законодавства, мешканці територіально-адміністративних одиниць мають право на участь у безпосередньому прийнятті рішень з питань місцевого значення, але це право є різним для громадян та іноземців. Закріплення таких прав на рівні Основного Закону або законів України засвідчило б не лише орієнтацію нашої держави на європейські стандарти місцевої демократії, а й високий рівень довіри з боку держави до усіх постійних мешканців територіально-адміністративних одиниць незалежно від їх громадянства.

Як відомо, умови оплати праці службовців органів місцевого самоврядування встановлюються згідно Постанови «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів» від 09.03.2006 р. № 268 [229]. Вона має привести систему оплати праці посадових осіб органів місцевого самоврядування до єдиного стандартизованого варіанту, але ряд її положень викликає заперечення. Постановою № 268 визначається, що ряд посадових осіб отримує крім основної заробітної плати, ще й надбавку за високі досягнення у праці або за виконання особливо важливої роботи, але ця надбавка не встановлюється сільським, селищним головам, їх заступникам та іншим керівним працівникам і спеціалістам апарату сільських і селищних рад та їх виконавчих органів, що дискримінує ці посади, особливо з того погляду, що високі стандарти якості життя на селі є на сьогодні пріоритетом держави. Якщо цих результатів вдалося досягти, незрозуміло, чому посадова особа не може отримати грошову винагороду за свою роботу [229].

Викликає заперечення положення цього ж пункту Постанови № 268 стосовно того, що у разі несвоєчасного виконання завдань, погіршення якості роботи і порушення трудової дисципліни зазначена надбавка скасовується або розмір її зменшується. Тобто, незрозумілий сам факт надання посадовій особі надбавки, якщо результати роботи є незадовільними, на нашу думку, така надбавка має бути скасована. П. 3 Постанови №268 визначає, що посадовим особам місцевого самоврядування виплачується надбавка за знання та використання в роботі іноземної мови: однієї європейської – у розмірі 10, однієї східної, угро-фінської або африканської – 15, двох і більше мов – 25 відсотків посадового окладу.

Цей вид надбавки є суперечливим, оскільки складно визначити, наскільки вільно посадова особа володіє іноземною мовою, наскільки знань відповідає потребам органу місцевого самоврядування. На нашу думку, цей пункт Постанови № 268 потребує доопрацювання, зокрема, потрібно внести уточнення, що використання працівником іноземної мови – це спілкування без перекладача з іноземними громадянами, які звертаються до органу місцевого самоврядування, використання в роботі іноземної літератури з питань, що належать до компетенції підрозділу, в якому працюють ці працівники, вміння складати документи та листуватися на іноземній мові.

Також, у Постанову доцільно внести пункт відносно того, що знання іноземної мови працівником має забезпечити відповідно до напряму роботи та потреб структурного підрозділу вільне володіння розмовною мовою, нормативно-правовою та галузевою лексикою, вміннями та навичками складати офіційні документи. В Постанові №226 доцільно уточнити, що достатній рівень знання певної іноземної мови підтверджується дипломом (посвідченням чи свідоцтвом загальнодержавного зразка). Засвідчені копії цих документів обов'язково додаються до особової справи працівника, а працівникам, які володіють іноземними мовами, але не мають відповідних документів про освіту, знання іноземної мови встановлюється комісіями із визначення знання іноземної мови, які можуть створюватися при органах

управління освітою чи органах по керівництву навчальними закладами. Треба також доповнити Постанову фразою, що виплата надбавки припиняється у разі припинення використання у роботі іноземної мови

Також у Постанові №268 є вказівка, що посадові особи органів місцевого самоврядування отримують доплату за науковий ступінь кандидата або доктора наук з відповідної спеціальності – у розмірі відповідно 5 і 10 відсотків посадового окладу [211]. Цей вид доплати теж викликає зауваження, бо можлива ситуація, що посадова особа може отримувати як доплату, так і зарплату за одну і ту професійну якість. У Листі Мінсоцполітики від 12.07.2010 р. № 571/13/155-10 «Щодо встановлення доплати за науковий ступінь та роботи за сумісництвом посадових осіб місцевого самоврядування» пояснюється, що доплата за науковий ступінь виплачується працівникам, якщо їх діяльність збігається за профілем з науковим ступенем [303].

Відповідність профілю діяльності працівника наявному науковому ступеню визначається керівником органу залежно від фактично виконуваних працівником обов'язків та видів робіт. Щодо можливості роботи за сумісництвом посадових осіб місцевого самоврядування, то за ст.12 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» посадові особи місцевого самоврядування не мають права вчиняти дії, передбачені Законом України «Про запобігання корупції» [217]. Останнім посадовим особам органів місцевого самоврядування забороняється займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту). Отже, посадові особи місцевого самоврядування, крім своєї основної роботи, мають право займатися за сумісництвом викладацькою діяльністю.

Порядок роботи сумісників та оплата їх праці регламентується Постановою «Про роботу за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій» від 03.04.93 р. №245 [225], Положенням про умови роботи за сумісництвом працівників державних підприємств,

установ, організацій, затвердженим наказом Міністра, Міністерства і Міністерства від 28.06.1993 р. № 43, що втратила актуальність, особливо в частині оплати праці за сумісництвом. Якщо посадова особа займається викладацькою діяльністю, то отримує за це грошову винагороду за місцем викладання. Тому фактично норма, викладена у Постанові № 268, дає змогу отримувати цим особам додатковий прибуток із двох джерел.

Відповідно дана норма має сенс, якщо включити до неї зауваження, що «доплата за науковий ступінь кандидата або доктора наук з відповідної спеціальності – у розмірі відповідно 5 і 10 відсотків посадового окладу – виплачується, якщо особа не займається викладацькою діяльністю, за яку отримує грошову винагороду». Також Постанова №268 надає право посадовим особам органів місцевого самоврядування отримувати надбавку за почесне звання «заслужений» – у розмірі 5 відсотків посадового окладу. Проте ми вважаємо, що надбавка за почесне звання «заслужений» повинна виплачуватися посадовим особам, якщо їх діяльність на посаді збігається за профілем з почесним званням, наприклад, така надбавка не повинна виплачуватися особі, яка має звання «заслужений діяч мистецтв», а працює в житлово-комунальній сфері муніципального органу управління.

Розглядаючи проблеми соціальних гарантій як частини нормативно правового забезпечення служби в органах місцевого самоврядування, не можна оминати той факт, що система пенсійного забезпечення муніципальних службовців не відповідає принципам соціальної справедливості. Пенсії осіб, які займали посади в органах місцевого самоврядування, у десять разів перевищують мінімальну пенсію та у чотири рази – середню. Переконані; що за наявних соціально-економічних умов такий розмір пенсійного забезпечення дискредитує муніципальну службу, ставить посадовців у виключне становище. Відповідно розмір пенсійного забезпечення має бути співвіднесений із середнім по державі, регіону.

Незгоду викликає норма, яка викладена в ст. 18 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» і встановлює, що граничний вік

перебування на службі в органах місцевого самоврядування становить 65 років, хоча в цій статті цілком правильним і логічним є зауваження відносно того, що ці обмеження не поширюються на посадових осіб місцевого самоврядування, які обираються на відповідні посади.

Звертаючись до проблеми про граничні вікові межі на службі в органах місцевого самоврядування, А.М. Насташкін вважає, що встановлення граничного віку перебування саме на цій службі не відповідає Конституції України та нормам міжнародного права. Оновлення і змінюваність управлінського персоналу повинні досягатися «не шляхом поголовного звільнення всіх службовців, які досягли певного віку, а строго індивідуально» [185]. Високий рівень якості послуг визначається не віком службовців, а їх професіоналізмом і відповідальністю. Ці критерії повинні стати головними при вирішенні долі працівника органу місцевого самоврядування.

Доцільним є перегляд ст. 18 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», тому слід внести таке доповнення: «У разі, якщо посадова особа досягла граничного віку, але припинення трудових відносин із такою особою може негативно вплинути на якість надання послуг або на роботу органу місцевого самоврядування, то за згодою сторін термін перебування особи на посаді може бути збільшений, але не більше ніж на 5 років».

Пропонуємо внести зміни до ст. 1 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 р. і викласти у такій редакції: «Служба в органах місцевого самоврядування – це гарантована Конституцією та законами України добровільна професійна на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, спрямована на реалізацію територіальною громадою права на місцеве самоврядування».

Автор підтримує позицію Г. Падалки, що Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» є малоефективним у реалізації. Численні дублювання його положень із Законом «Про державну службу», який багато в чому застарів з погляду змісту й ідеології, обумовлюють необхідність

врегулювання статусу служби в органах місцевого самоврядування на рівні окремого, нового за змістом закону. Сьогодні законопроектна робота із вдосконалення змісту Закону триває, свідченням чого є проект редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»[227], підготовлений Міністерством юстиції України.

Існує ряд законопроектів про службу в органах місцевого самоврядування. Урядом України запропоновано до розгляду проект Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 20 березня 2015 р. [227]. Його метою є оновлення методологічного і регулятивного фундаменту правового забезпечення даної служби. Пропонується удосконалити, оптимально адаптувавши до Закону України «Про державну службу», основи служби в органах місцевого самоврядування, умови вступу на цю службу, порядок її проходження та припинення, статус службовців органів місцевого самоврядування, їх соціальний і правовий захист.

Наведені завдання послідовно розв'язуються у відповідних положеннях, якими передбачається оновлення правових передумов для врегулювання статусу службовця органу місцевого самоврядування; підвищення якості послуг, які надають службовці органів місцевого самоврядування; введення в дію механізму прийняття на службу в органи місцевого самоврядування; створення політично нейтрального інституту служби в органах місцевого самоврядування; підвищення рівня соціального та матеріального захисту службовців органів місцевого самоврядування.

Законопроект «Про службу в органах місцевого самоврядування» встановлює посадову систему служби в органах місцевого самоврядування. Проблемою є те, що законопроект не дає підстав говорити про систему служби в органах місцевого самоврядування в цілому, а лише про організацію такої служби в кожному окремому органі місцевого самоврядування; законопроект встановлює загальні правила, але не містить ані загальних принципів системи, ані організації кар'єри для членів так званої служби в органах місцевого самоврядування. Як наслідок,

новий законопроект «Про службу в органах місцевого самоврядування» не дає підстав забезпечити набір компетентних спеціалістів органами місцевої влад, політичну нейтральність публічної служби та подолання корупції.

Досить спірною є норма, викладена у ст. 16 законопроекту, стосовно того, що право на службу в органах місцевого самоврядування з урахуванням вимог щодо рівня професійної компетентності, напряду підготовки (спеціальності) та обмежень, установлених Законом, має громадянин України, якому виповнилося 18 років. Вважаємо, що особа, якій виповнилося 18 років, ще не може мати належний рівень професійної компетентності: в цьому віці особа ще не має змоги отримати і належної освіти – відповідно вік, з якого особа може набувати посаду в органах місцевого самоврядування, необхідно підвищити – встановити його на рівні 21 року.

На нашу думку, у проект доцільно включити норму, що після призначення особи на посаду, в разі, якщо особа вперше набуває посаду в органах місцевого самоврядування, служба персоналу організовує складення присяги службовцем перед тим, як особа приступає до виконання службових обов'язків в органі місцевого самоврядування, ознайомлює його під розписку з правилами внутрішнього трудового розпорядку та посадовою інструкцією.

Перелічені рекомендації мають сприяти підвищенню практичної дієвості права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування, покликані забезпечити деполітизацію самоврядування, підвищення рівня професіоналізації кадрового корпусу органів місцевого самоврядування та конкретизацію формальних умов вступу на посаду.

Підвищення ефективності діяльності посадових осіб місцевого самоврядування зумовлює надання обґрунтованої відповіді на запитання стосовно того, ким має бути посадова особи місцевого самоврядування, до чого має прагнути. Проблемними питаннями наповнено зміст кожного із зазначених пунктів, самоідентифікації та «управлінської» активності часто бракує мешканцям, щоб відчувати себе господарями (а не гостями) на своїй території. Однак головна проблема полягає в тому, що територіальні громади

в цілому та їхні головні посадові особи переважно продовжують асоціювати свої територіальні одиниці з адміністративно-територіальними, про сталий розвиток яких має піклуватися держава, яка сама (а точніше, в особі органів державної виконавчої влади) вирішує напрямок розвитку кожного з українських міст, сіл або селищ і приймає відповідні плани розвитку, керуючись власно прийнятими рішеннями.

Насправді це архаїзм, який ставить під сумнів узагалі існування місцевого самоврядування, служби в органах місцевого самоврядування. Територіальні громади самі повинні визначатися, як їм розвиватися, і самі проводити аналіз переваг та слабкостей своєї місцевості і відповідної спільноти людей. Таким чином, проблема почне вирішуватися, коли поняття муніципальної територіальної одиниці – територіальної громади – посяде належне місце у свідомості не лише посадових осіб місцевого самоврядування, а й кожного з членів територіальної громади. Саме на це повинні орієнтуватися організатори різноманітних курсів та семінарів, що проводяться для посадових осіб місцевого самоврядування [54].

Саме ця специфіка має бути врахована при визначенні державної стратегії управління місцевим розвитком і покладена в основу організації місцевої служби та визначення моральних цінностей, якими має володіти кожен зі службовців територіальної громади, тому що набуття ними рівня свідомості місцевого господаря – процес тривалий і суттєво залежний не лише від рішучості сільського чи міського голови, а й від наявності в нього та членів його команди відповідного рівня знань. Є підстави стверджувати, що такі перетворення спонтанно не відбуваються.

Україні в цьому питанні складно порівнювати здобутки «країн розвинутої демократії», якою наприклад, є Німеччина, де існування самодостатності кожної місцевості не ставиться під сумнів через те, що сучасна країна – лише їхній конгломерат, який виник у XIX ст., а самі його складові частини існували незалежно набагато раніше. Тобто процес набуття посадовим особам місцевого самоврядування в Україні свідомості місцевого

господаря вимагає зовнішнього стимулювання з боку держави, її органів (зокрема навчальних закладів), науковців, вчених тощо.

На поч. ХХІ ст. в Україні активно запроваджуються європейські правові стандарти у різних сферах. Не виключенням є служба в органах місцевого самоврядування, система місцевого самоврядування. Певні здобутки на цьому шляху, звісно, спостерігаються. По-перше, відзначається загальна відповідність національного законодавства України основоположному стандарту місцевої і регіональної демократії – Європейській хартії місцевого самоврядування 1985 р., ін. По-друге, за участі органів та посадових осіб місцевого самоврядування реалізується ряд нових інститутів, насамперед, інститут транскордонного співробітництва, особливо у форматі єврорегіонів за участю українських міст і областей; інститутів побратимства, регіональної політики, прикордонного співробітництва. По-третє, поступово активізується діяльність органів і посадових осіб органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування України. По-четверте, розвивається статутне право, тобто локальне право територіальних громад, де відводиться визначальна роль органам і посадовим особам місцевого самоврядування, процедурам їх діяльності.

На жаль, фактична організація та діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування, особливо на регіональному рівні, у відсталих чи депресивних територіях, якості забезпечення потреб та інтересів місцевого населення не завжди узгоджується із загальноєвропейськими стандартами. На відміну від інших європейських держав, в Україні відзначається не системність державної політики в сфері місцевого самоврядування, проблеми соціально-економічного розвитку та політичної стабільності, суперечливість національного законодавства і його неповна відповідність існуючим європейським правовим стандартам у сфері місцевого та регіонального самоврядування, сталого розвитку, територіальної організації влади тощо. Це стосується і правотворчої, правореалізаційної та фінансово-матеріальної обмеженості органів, посадових осіб місцевого самоврядування

На нашу думку, актуальною є принципова позиція щодо необхідності кодифікувати норми, які регулюють публічно-службові відносини в єдиному нормативно-правовому акті – у Муніципальному кодексі України. Такий законодавчий акт сприятиме наближенню правових норм про службу в органах місцевого самоврядування до принципів публічного права та сфер його застосування. Посадові особи місцевого самоврядування є найнятими територіальною громадою працівниками для реалізації відповідних функцій щодо забезпечення конституційних прав і свобод громадян та сприяння сталому територіальному розвитку. Отже, вони добровільно зобов'язуються перед своєю громадою виконувати свої повноваження та обов'язки [142], а громада бере на себе обов'язок гарантувати посадовій особі органу місцевого самоврядування належні умови праці, відповідні соціальні стандарти.

Згаданий соціально-трудоий характер відносин між посадовими особами органів місцевого самоврядування і відповідними органами влади зумовлює вдосконалення правового регулювання публічно-службових відносин необхідно, застосовуючи до посадових осіб органів місцевого самоврядування загальні норми трудового законодавства, виходячи із специфіки здійснюваної ними службової діяльності. На службу в органах місцевого самоврядування також у перспективі повинен бути поширений виключно режим публічно-правового регулювання

Очевидно, що це право потребує вдосконалення, а досягнення цієї мети вимагає взаємодії всіх складових структури правового статусу, яка охоплює основні види правового становища громадян. Суть одного з них зафіксована в Конституції України, що визначає основи правового статусу людини і громадянина, а іншого – в організації публічної служби і правовому статусу державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування.

Порядок обрання та призначення на посаду і особливості здійснення повноважень та порядок їх припинення дає підстави стверджувати про необхідність закріплення цього порядку в єдиному нормативно-правовому акті. Було б доцільним прийняття єдиного законодавчого акта, спрямованого

на регулювання публічної служби в Україні. Необхідність комплексного регулювання службової діяльності не викликає сумніву у багатьох вчених. На початковому етапі можливе ухвалення базового закону про публічну службу, що регулює тільки найбільш загальні питання взаємозв'язку всіх видів публічної службової діяльності. Згодом, однак, доцільною виглядає розробка такого комплексного документа, як Службовий кодекс.

Окремо слід зупинитись на доцільності Кодексу етики депутатів і посадових осіб місцевого самоврядування. Механізм регуляційного і виховного впливу етичного кодексу полягає в тому, що він, як і мораль узагалі, є формою внутрішнього контролю, але, будучи оприлюдненим, набуває статусу форми легального зовнішнього громадського контролю діяльності публічних службовців.

Загалом пропонуємо наступне:

- запровадити спеціалізовані органи і посадові особи в системі місцевого самоврядування – наприклад, уповноважений у справах територіальної громади, місцевий омбудсмен тощо;
- удосконалити законодавчу техніку, включаючи рівень конституційного забезпечення, уточнити співвідношення поннятево-термінологічних складових конституційно-правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування,
- створити повноцінні органи з відповідних посадовими особами місцевого самоврядування на рівні областей, міст Києва та Севастополя,
- врегулювати статус територіальної громади, відносин між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування,
- удосконалити процедури діяльності посадової особи в системі місцевого самоврядування,
- підвищити професійний рівень підготовки посадових осіб органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, місцевих голів,
- удосконалення матеріально-фінансової основи органів та посадових осіб місцевого самоврядування,

– зменшення бюрократизації в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, запровадження принципу субсидіарності в законодавство і практику в Україні.

Передумовою ефективного виконання завдань та повноважень місцевого самоврядування є належний професійний рівень підготовки посадових осіб органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів. Від того в якій мірі службовці та депутати обізнані з правовими основами роботи в системі місцевого самоврядування, з новітніми технологіями муніципального менеджменту, навиків практичного застосування цих знань в умовах територіальної громади, залежить добробут місцевого населення, рівень надання послуг у системі місцевого самоврядування.

Висновки до розділу

Отже, механізм реалізації конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування можна визначити як систему конституційно-правових інструментів і засобів нормативного та інституційного характеру, завданням яких є забезпечення здійснення права громадян у сфері політичних відносин системи місцевого самоврядування. Його нормативний рівень включає в себе матеріальні та процесуальні норми законодавства, які закріплюють зміст конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування, способи його здійснення, процесуально-процедурні засоби їх реалізації. Інший рівень цього механізму – інституційний або організаційний – передбачає діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших уповноважених суб'єктів, спрямовану на забезпечення, захист та охорону конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування.

Саме реалізація конституційного права на службу в органах місцевого самоврядування становить процес, що дає реальну можливість одержати матеріальні й духовні блага, закріплені в суб'єктивному праві. Цей процес неможливий без відповідних даному праву обов'язків уповноважених

суб'єктів забезпечити його, матеріально-фінансової основи, належного рівня правосвідомості й правової культури носія суб'єктивного права.

Правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування складається із сукупності прав, обов'язків, обмежень, заборон і відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування, передбачених чинним законодавством і гарантованих державою. Дослідження переконує, що, незважаючи на наявність проблем, держава надає посадовим особам органів місцевого самоврядування широкий обсяг гарантій у професійній діяльності та соціальній сфері, і це відповідає особливому характеру органів місцевого самоврядування. Такі гарантії цілком можливо розглядати на основі традиційного розподілу, прийнятого у науці конституційного і муніципального права, тобто розподілу на організаційно-правові та нормативно-правові гарантії, які регулюють соціально-трудові відносини на службі в органах місцевого самоврядування.

Даний обсяг гарантій ставить осіб, які на професійній основі працюють в органах місцевого самоврядування, у виключне становище, а практична реалізація даних гарантій нерідко призводить до перевищення повноважень та зловживань. Законодавство слід привести у відповідність до потреб розвитку служби в органах місцевого самоврядування, усунути прогалини і протиріччя у діючому законодавстві, забезпечити ефективні механізми його реалізації.

На нашу думку, доцільно внести зміни і доповнення до нормативно-правових актів України у згаданих сферах, включаючи закони про місцеве самоврядування, про транскордонне співробітництво, про статус депутатів місцевих рад, про службу в органах місцевого самоврядування і т. і.

ВИСНОВКИ

У результаті дослідження сформульовано наукові положення та отримані висновки, що спрямовані на визначення теоретичних та правових засад, удосконалення конституційно-правового забезпечення реалізації права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування.

1. Дослідження доктринальних джерел конституційного права на службу в органах місцевого самоврядування проводились на різних етапах розвитку цього права: у період виникнення природного права; з другої половини XIX ст. до виникнення радянської влади в Україні; у радянський період розвитку України; в умовах незалежної України. Пропонуємо виокремити такі основні періоди становлення і розвитку даного права громадян: перший – період Княжої доби (IX–XIII ст.), другий – з часу активного поширення магдебурзького права на українських землях до козацьких часів (до XVIII ст.), третій – період відновлення національної держави – Української Народної Республіки (початок XX ст.); четвертий – радянський період (1922–1991 рр.); п'ятий – сучасний період незалежної України.

2. Система нормативно-правових джерел України, що закріплюють конституційне право громадян України на службу в органах місцевого самоврядування, включає в себе: 1) Європейську хартію місцевого самоврядування 1985 р.; 2) Конституцію України 1996 р.; 3) закони України про службу в органах місцевого самоврядування 2001 р.; про місцеве самоврядування в Україні 1997 р.; про місцеві вибори 2015 р., про запобігання корупції 2014 р.; про статус депутатів місцевих рад 2002 р. та ін.; 4) підзаконні нормативно-правові акти. До прийняття Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. характерним було фактичне злиття державної служби і служби в органах місцевого самоврядування. Названий Закон визначає службу в органах місцевого самоврядування як професійну діяльність громадян України на посадах в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої

влади. Таким чином на законодавчому рівні закріплюється окремий самостійний вид публічної служби в Україні.

3. На основі порівняльної характеристики конституційно-правової регламентації права громадян на службу в органах місцевого самоврядування за законодавством України та низки зарубіжних держав доведено відсутність єдиної уніфікованої практики правового регулювання цього права громадян, що зумовлено відмінними національними й місцевими традиціями, історичним розвитком, формою державного устрою тощо.

4. Виокремлено поняття конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування в об'єктивному та суб'єктивному значенні. У першому випадку – це сукупність правових норм і принципів, що закріплюються текстуально в Конституції і законах України, на підставі яких у громадянина, який відповідає встановленим вимогам для участі в певній сфері політичної діяльності, виникають та припиняються суспільні відносини щодо доступу і проходження служби в органах місцевого самоврядування. Водночас право громадянина на службу в органах місцевого самоврядування в суб'єктивному значенні – це непорушні та гарантовані вид і міра можливої (дозволеної), свідомо вольової поведінки суб'єкта (громадянина) в конкретних правовідносинах щодо доступу та проходження служби в органах місцевого самоврядування, участі в управлінні місцевими справами, шляхом здійснення трудової діяльності та реалізації своїх політичних прав в органах місцевого самоврядування, а також це воля громадян, спрямована на зміцнення місцевої демократії в державі.

5. Визначальними характеристиками конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування є його відмінні ознаки, суб'єктно-об'єктні характеристики, функціональне призначення, матеріально-фінансова та організаційна основи, зміст і механізм реалізації. Оскільки це конституційне, політичне, індивідуальне право громадянина України на доступ до служби в органах місцевого самоврядування, просування по цій службі в порядку, встановленому чинним законодавством, є відносно самостійною

підсистемою, що відрізняється від інших конституційних політичних прав і свобод людини та громадянина, у тому числі від конституційного права громадян України на участь в управлінні державними справами, конституційного права громадян на державну службу.

6. Змістом конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування є сукупність певних можливостей, що становлять складну конституційно-правову конструкцію, яка визначає умови доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування, зайняття відповідних посад, реалізацію конституційно-правового статусу посадових осіб органів місцевого самоврядування, користування визначеними правами, пільгами перевагами і гарантіями громадян України, які перебувають на службі в органах місцевого самоврядування, з метою задоволення власних законних інтересів, потреб та інтересів територіальної громади.

Підтверджено доцільність розширення суб'єктного складу права на службу в органах місцевого самоврядування, тобто поширення його не лише на громадян, а й на іноземців та осіб без громадянства, які протягом останніх п'яти років постійно на законних підставах проживають на території України та відповідають іншим вимогам, встановленим у чинному законодавстві України.

7. Конституційно-правовий механізм реалізації права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування становить собою систему конституційно-правових інструментів та засобів нормативного та інституційного характеру, завданням яких є забезпечення здійснення права громадян у сфері політичних відносин системи місцевого самоврядування. Отже, він включає нормативний рівень, у тому числі матеріальні і процесуальні норми законодавства, а також інституційний чи організаційний рівень. Уточнено гарантії конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування, якими слід вважати закріплену на конституційно-правовому рівні сукупність умов і засобів, що держава і територіальні громади, відповідні органи та посадові особи створюють для належного забезпечення права доступу громадян до служби в органах місцевого

самоврядування, проходження служби, конституційно-правового статусу посадових осіб органів місцевого самоврядування.

8. В умовах сучасних євроінтеграційних процесів України важливо продовжувати реформи децентралізації влади, зміцнення місцевої демократії та системи місцевого самоврядування. Необхідним визнано удосконалення конституційно-правового регулювання права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування. Йдеться про імплементацію міжнародно-правових стандартів, зокрема, Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 р. та інших актів у цій сфері; ліквідацію суперечностей і прогалин, виявлених у процесі дослідження конституційно-правового регулювання права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування, механізму його реалізації. Пропонується прийняття Муніципального кодексу України, внесення змін і доповнень до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 р. та інших актів. Це підтверджують результати проведеного соціологічного опитування щодо реалізації конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування.

З метою удосконалення конституційно-правового регулювання права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування доцільно використання здобутків вітчизняного і позитивного зарубіжного досвіду. У сучасних умовах активізації євроінтеграційних процесів України запропоновано правотворчі ініціативи, спрямовані на залучення до транскордонної, міжтериторіальної, прикордонної й інших форм співробітництва територіальних громад, органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Таким чином, системне комплексне дослідження конституційного права громадян на службу в органах місцевого самоврядування та його забезпечення в Україні сприяє розвитку національної муніципальної службової доктрини й муніципального службового права, успішному здійсненню реформ в інтересах населення та держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абасов Г.Г. Гарантії прав місцевого самоврядування в Україні: актуальні проблеми теорії та практики/ Г.Г. Абасов; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К.: Юридична думка, 2011. – 248 с.
2. Абасов Г. Г. Судові гарантії охорони та захисту прав місцевого самоврядування: проблеми теорії та практики / Г. Г. Абасов // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия «Юридические науки». Том 25 (64). – 2012. – № 2. – С. 3-9.
3. Автономов А.С. Системность как свойство категорий конституционного права/ А.С. Автономов// Общественные науки и современность. – 2004. – № 4. – С. 145 – 154.
4. Акти європейського права з питань регіональної політики та місцевого самоврядування/ Заг. ред. А.П. Яценюка. – К., 2007. – 608 с.
5. Актуальні проблеми конституційного права України: підруч./ за заг. ред. проф. А.Ю. Олійника – К.: Центр учбової літератури, 2013. – 554 с.
6. Алексеев С.С. Проблемы теории права: основные вопросы общей теории социалистического права/ С.С. Алексеев. Курс лекций в 2-х т. Т.1 Основные вопросы общей теории социалистического права. – Свердловск: Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1972. – 396 с.
7. Алиев Т.З. Проблемы правового регулирования отношений в сфере организации муниципальной службы в Российской Федерации : дисс. на соиск. науч. степени канд. юрид. наук : специал. 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право/ Т.З. Алиев; Моск. госуд. унив. им. М.В. Ломоносова. – М., 2010. – 226 с.
8. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році». – К. : НІСД, 2015. – 684 с.
9. Андріїв В.М. Юридичні гарантії захисту трудових прав працівників/ В.М. Андріїв/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?2_S21

10. Антонович В.Б. Монографии по истории Западной и Юго-Западной России / В.Б. Антонович. Т.1: Исследования о городах юго-западного края. – К.: Тип. Е.Я. Федорова, 1885. – С. 133 – 194.

11. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: История, теория, закон, практика: моногр. / Г.В. Атаманчук. – 2-е изд. – М.: Изд-во РАГС, 2008. – 312 с.

12. Багалея Д. Магдебургское право в Левобережной Украине/ Д.І. Багалея // Журнал Министерства народного просвещения. – 1892. – Ч. ССLXXX. – С. 1 – 55.

13. Баймуратов М.О. Міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування України : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня докт. юрид. наук : спеціал. 12.00.02 – конституційне право / М.О. Баймуратов ; Одес. держ. ун-т ім. І.І. Мечникова. – Одеса, 1996. – 54 с.

14. Батанов О.В. Міжнародні стандарти місцевого самоврядування/ О.В. Батанов // Юридична енциклопедія. – К., 2001. – Т. 3. – С. 698.

15. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: конституційно-правові проблеми організації та функціонування : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня докт. юрид. наук : спеціал. 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право/ О.В. Батанов; Інст. держ. і права ім. В.М. Корецького. – К., 2011. – 34 с.

16. Батанов О.В. Муніципалізм як категорія сучасного муніципального права: постановка проблеми/ О.В. Батанов// Часопис Київського університету права. – 2009. – №4. – С. 102-108.

17. Батанов О.В. Правові акти місцевого самоврядування: нариси про юридичну природу : монографія/ О.В. Батанов, В.М. Бесчастний, Ю.В. Делія. – Донецьк : ДЮІ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2010. – 236 с.

18. Батанов О.В. Проблеми становлення і розвитку муніципального права: основні чинники та суспільно-політичні умови/ О.В. Батанов // Часопис Київського університету права. – 2014. – №1. – С. 77-81.

19.Бахрах Д.Н. Государственная служба в Российской Федерации/ Д.Н.Бахрах. – Екатер.: Изд-во УрГЮА, 1995. – 102 с.

20.Бедний О.І. Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спеціал. 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право/ О.І. Бедний; Одес. націон. юрид. акад. – Од. , 2002. – 19 с.

21.Бейко О.В. Механізми вдосконалення управління на місцевому рівні та наближення його до європейських стандартів / О.В. Бейко / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej>.

22.Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монографія/ Ю.П. Битяк. – Х.: Право, 2005. – 304 с.

23.Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування: автореф. дис. на здоб. наук. ступеня докт. юрид. наук : спеціал. 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право/ Ю.П. Битяк; Націон. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого. – Х., 2006. – 40 с.

24.Битяк Ю. Співвідношення правового статусу посади та посадової особи/Ю. Битяк / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://library.nulau.edu.ua:8088/bitstream/123456789/2502/1/Bytyak_22.pdf

25.Біла Л.Р. Службова кар'єра: теоретично-правові питання / Л.Р. Біла // Наукові праці Одес. націон. академії. – 2006. – Вип. 5. – С. 143 – 151.

26.Бондаренко Н.О. Становлення світоглядного розуміння прав і свобод людини та громадянина/ Н.О. Бондаренко // Журнал східно-європейського права. – 2014. – №. 2– С. 48 – 52.

27.Боняк В.О. Конституційне право людини і громадянина на освіту та його забезпечення в Україні: автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спеціал. 12.00.02 – конституційне право / В.О. Боняк; Націон. акад. внутр. справ України. – К., 2005. – 21 с.

28.Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: монографія / В.І. Борденюк. – К. : Парлам. вид-во, 2007. – 576 с.

29.Бостан С.К. Методологічний інструментарій конституційно-правового дослідження / С.К. Бостан // Вісник Запорізького національного університету. Серія «Юридичні науки». – 2010. – № 3. – С. 19 – 25.

30.Братановский С.Н. Проблемы совершенствования муниципальной службы в России: монография/ С.Н. Братановский, А.Е. Епифанов, В.А. Санеев. – М.: Консультант Плюс, 2007. – 119 с.

31.Букач В.В., Олійник А.Ю. Конституційні політичні права і свободи людини та громадянина в Україні: монографія. – Дн., 2005. – 172 с.

32.Бурдон Ж. Государственная служба и государственные служащие во Франции / Ж. Бурдон. – М.: РАГС, 1996. – 166 с.

33.Васьковська В.П. Діяльність органів місцевого самоврядування щодо забезпечення права людини на безпеку/ В.П. Васьковська // Наук. вісник Юрид. академії МВС України. – 2005. – Вип.2. – С. 192 – 197.

34.Васильев М.А. Некоторые вопросы муниципальной службы/ М.А. Васильев // Муниципальная служба. – 1998. – № 3. – С. 2.

35.Васильченко О.П. Інституційні гарантії як складові конституційно-правового механізму забезпечення принципу рівності прав і свобод людини і громадянина в Україні/ О.П. Васильченко // Наше право : наук.-практ. журн. – 2015. – №2. – С. 21 – 27.

36.Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1990. – №16. – Ст. 267.

37.Великий тлумачний словник сучасної української мови/ гол. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: Перун, 2007. – 1736 с.

38.Венгеров А.Б. Теория государства и права. Учебник/ А.Б. Венгеров. – 2-е изд. – М.: 1998. – 624 с.

39.Венедиктов В.С. Організаційно-правові засади сучасної державної служби України: наук.-практ. посіб. / В.С. Венедиктов, М.І. Іншин, О.М. Ключев. – Х. : Вид-во НУВС, 2004. – 172 с.

40.Веселовский Б.Б. Децентрализация управления и задачи земства/ Б.Б. Веселовский// Юбилейный земский сборник. – СПб., 1914. – С. 35– 49.

41.Висновок до проекту Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads_2012.pdf

42.Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности/ Н.В. Витрук. – М.: Норма, 2008. – 448 с.

43.Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права: 5 изд./ М.Ф. Владимирский-Буданов. – СПб., Изд. Н.Я. Оглоблина, 1907. – 694 с.

44.Воеводин Л.Д. Конституция 1977 года и проблемы правового положения личности / Л.Д. Воеводин // Проблемы государственного права развитого социализма. – М.: Изд-во Московского ун-та, 1986. – 160 с.

45.Войтович Р.В., Пірен М.І., Надольний І.Ф. Керівник в органах державної влади та місцевого самоврядування. – К.: ЦСРДС, 2006. – 165 с.

46.Волинка К.Г. Конституційне забезпечення прав і свобод в Україні/ К.Г. Волинка // Держава і право. – 2000. – Вип.5. – С. 137-140.

47.Всесвітня Декларація місцевого самоврядування 1985 р., м. Ріо-де-Жанейро // Міське та регіональне самоврядування України. – Вип. 1-2 (607). – 1944. – С. 65 – 66.

48.Выдрин И.В. Муниципальное право России : учеб./ И.В. Выдрин, А.Н. Кокотов. – М.: Издательство НОРМА, 2003. – 368 с.

49.Габричидзе Б.Н. Служебное право: учеб. для юрид. вузов/ Б.Н. Габричидзе, А.Г. Чернявский. – М.: «Дашков и Ко», 2003. – 620 с.

50.Газарян (Краснопьорова) С.В. Розвиток людського потенціалу як позитивний чинник впливу на ефективність професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування/ С.В. Газарян (Краснопьорова)//

Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – 2010. – № 2 (38). – С. 198 – 204.

51.Галіахметов І.А. Теоретико-методологічні аспекти муніципального права як науки/ І.А. Галіахметов// Форум права. – 2013. – №1. – С.179–185.

52.Георгіца А.З. Конституційне право зарубіжних країн: навч. посібник. – Чернівці: Рута, 2000. – 424 с.

53.Гессен В.М. Вопросы местного управления/ В.М. Гессен. – СПб: Издание «Право», 1904. – 140 с.

54.Гончарук Н.Т. Управління персоналом публічної служби як складова державної кадрової політики/ Н.Т. Гончарук, Л.І. Муркович// Теорія та практика державної служби: сучасні пріоритети регіональної кадрової політики : матер. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ 5-6 листоп. 2010 р.)/ за заг. ред. С.М. Серьогіна. – Дн., 2010. – С. 13 – 15.

55.Горова О.Б. Конституційні громадянські права людини в Україні і їх забезпечення міліцією (роль міжнародно-правових норм в цьому процесі): автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спеціал. 12.00.01 – теорія держави та права; історія політичних і правових вчень/ О.Б. Горова; Націон. акад. внутр. справ України. – К., 2000. – 22 с.

56.Гошко Т.Д. Нариси з історії магдебурзького права в Україні XIV–поч. XVII ст./ Т.Д.Гошко. – Львів: Афіша, 2002. – 255 с.

57.Грабильніков А.В. Конституційне право громадян України брати участь в управлінні державними справами: проблеми теорії і практики : дисерт. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право/ А.В. Грабильніков; Інст. законодав. Верховної Ради України. – Київ, 2005. –187 с.

58.Грабовський В.А. Кадрові технології як засіб реалізації професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування/ В.А. Грабовський, У.С. Мустафаєва// Державне управління: теорія та практика. – 2013. – №1/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Dutp_2013_1_26.pdf.

59.Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учебник /В.Д.Граждан. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: КНОРУС, 2009. – 544 с.

60.Григор'єв В. А. Становлення публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спеціал. 12.00.13 – правові проблеми політичних інститутів і процесів/ В.А. Григор'єв ; Одес. нац. юрид. акад. – Од., 2002. – 18 с.

61.Грицяк І. Місцеве самоврядування України в історії та сучасності/ І.Грицяк // Вісник УАДУ. – 1996. – №1. – С. 58.

62.Грушевский М.С. Очерк истории украинского народа/ М.С. Грушевський/ изд. 2-е доп. – Спб., 1906. – 512 с.

63.Делія Ю.В. Правові основи місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії і практики: дисер. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спеціал.: 12.00.02 – конституційне право/ Ю.В.Делія, НАН України; Інститут держави і права ім. В.М.Корецького. – К., 2003. – 20 с.

64.Демиденко В.О. Утвердження та забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина: посібник. – К., 2001. – 100 с.

65.Демократичні стандарти професійного навчання та діяльності публічних службовців: теорія, практика: матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 22 березня 2007 р.) : у 2-х ч. Ч.1/ За наук. ред. П.І.Шевчука. – Л.: ЛРІДУ НАДУ, 2007. – 432 с.

66.Державна служба: організаційно-правові основи і шляхи розвитку/ За заг. ред. проф. В.Б. Авер'янова. – К., 1999. – С. 155 – 180.

67.Дідескуль А.Л. Правовий захист державних службовців у системі органів державної влади та органів місцевого самоврядування України/ Держава і право. – 2009. – Вип.44. – С. 309.

68.Дробот І.О. Гарантування місцевого самоврядування в Україні: теоретико-методологічний аспект: моногр./ І.О. Дробот. – Л., 2010. – 312 с.

69.Дробуш І.В. Конституційно-правові гарантії політичних прав громадян України/ І.В. Дробуш // Держава і право: зб. наук. статей. – 2004. – Вип. 26. – С. 52 – 57.

70.Ежукова О.А. Современный законодательный подход к правовому регулированию компетенции органов местного самоуправления /О.А. Ежукова // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – №3. – С.15

71.Європейська Стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні 2007 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.egu.org.ua/>.

72.Європейська хартія міст (II Маніфест нової урбаністики) 1992 р./ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.coe.org/cplre/>

73.Європейська хартія місцевого самоврядування (офіційний переклад) 1985 р./ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.coe.kiev.ua/>

74.Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні: науково-практ. посіб./ М.О. Баймуратов та ін. – К. : Крамар, 2003. – 393 с.

75.Євтушенко О.Н. Особливості державного регулювання життєдіяльності селянської общини на півдні України в другій половині XIX століття/ О.Н. Євтушенко// Наукові праці: Науково-метод. журнал. – 2005. – Т. 44. – Вип. 31. Політичні науки. – С. 147 – 151.

76.Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты: учебное пособие/ Ж.-П. Жакке; пер. с франц. – М.: Юристъ, 2002. – 365 с.

77.Заворотченко Т.М. Система конституційно-правових гарантій прав і свобод людини і громадянина в Україні / Т.М. Заворотченко // Право України. – 2002. – № 5. – С. 110 – 115.

78.Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 р. // Голос України. –2008. – № 23.

79.Загальна теорія держави і права: підруч. для студ. юрид. спеціал. вищих навч. закладів/ за ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. – Х.: Право, 2002. – 432 с.

80. Загальні правила поведінки державного службовця: Наказ Головного управління державної служби України від 28.10.2000 р. №58 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/>

81. Зайчук О.В. Теорія держави і права: підруч. / О.В. Зайчук, Н.М. Оніщенко – К. : Юрінком Інтер, 2006.

82. Захаров И.В. Правовой статус депутата представительного органа местного самоуправления (проблемы теории и практики): автореф. дисс. на соис. ученой степени канд. юрид. наук : специал. 12.00.02 – конституционное право ; муниципальное право /И.В. Захаров; Уральс. госуд. юрид. акад. – Екатеринбург, 2001. – 27 с.

83. Захист прав та інтересів: Відповідь на запитання дає перший заступник міністра юстиції Василь СУПРУН/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uadocs.exdat.com/docs/index-97220.html?page=2>

84. Заява Мережі підтримки реформ/[Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://parlament.org.ua/upload/docs/Zayava_RSN_local_elections

85. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС: порівнял. Аналіз / Ж. Зіллер. – К.: Основи, 1996. – 420 с.

86. Игнатов В.Г. Зарубежный опыт местного самоуправления и российская практика : учеб. пособие/ В.Г. Игнатов, В.И. Бутов. – Москва-Ростов, 1999. – 256 с.

87. История политических и правовых учений: учебник/ под ред. В.С.Нерсисянца. – М., 1998. – С. 493 – 497.

88. Іваницький-Василенко С.М. Джерела Магдебурзького права в Західній Русі й Гетьманщині/ С.М.Іваницький-Василенко// Правова держава. Щоріч. наук. праць. 2001. – Вип. 12. – С. 121 – 131.

89. Ільченко Я.В. Запровадження стандартів Європейської хартії про місцеве самоврядування в законодавство України/ Я.В. Ільченко // Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Київ, 29 травня 2002 р.). – К.: УАДУ, 2002. – С. 173.

90. Іншин М.І. Юридичні гарантії як фактор стабільності та підвищення ефективності службово-трудової діяльності державних службовців / М.І. Іншин // Право України. – 2004. – №5. – С.83 – 87.

91. Кабанець А.Г. Державна служба та служба в органах місцевого самоврядування: навч. посіб./ А.Г. Кабанець. – Х.: ХНЕУ, 2009. – 132 с.

92. Калашников С.В. Система конституционных гарантий обеспечения прав и свобод/ С.В. Калашников// Государ. и право. – 2002. – № 10. – С. 18.

93. Калиновський Б.В. Конституційні принципи місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спеціал. 12.00.02 – конституційне право/ Б.В. Калиновський ; Націон. акад. внутр. справ України. – К., 2004. – 21 с.

94. Калиновський Б. Шляхи удосконалення конституційно-правового статусу виборних органів місцевої публічної влади в Україні/ Б. Калиновський // Часопис Івано-Франк. універ. права імені Короля Данила Галицького. – 2014. – № 5. – С. 46 – 47.

95. Каллагов Т.Э. Правовой режим осуществления муниципальной службы в Российской Федерации : монография/ Т.Э. Каллагов . – М. : Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2008. – 142 с.

96. Камінська Н.В. Європейська система місцевого і регіонального самоврядування та Україна: моногр./ Н.В. Камінська. – К.: КНТ, 2014. – 414 с.

97. Камінська Н.В. Ключові напрями удосконалення законодавства України у сфері місцевого самоврядування/ Н.В. Камінська // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2014. – №9. – С. 81 – 89.

98. Камінська Н.В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз: навч. посіб./ Н.В. Камінська. – К.: КНТ, 2010. – 232 с.

99. Камінська Н.В. Спеціальні органи в системі місцевого самоврядування : аналіз зарубіжного досвіду для України/ Н.В. Камінська// Журнал східноєвропейського права. – 2014. – №6. – С. 3 – 9.

100. Камінська Н.В., Бойко Г.В. Еволюція місцевого та регіонального самоврядування в умовах розвитку європейської демократії// Архіви України. – 2014. – №4(292)/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.archives.gov.ua/Publicat/AU/index.php>

101. Карпа М.І., Дудник А.І. Основні складові публічної служби/ М.І. Карпа, А.І. Дудник/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.lvivacademy.com/visnik3/fail/+Karpa.pdf

102. Керимов Д.А. Методология права: Предмет, функции, проблемы философии права/ Д.А. Керимов. – 4-е изд. – М.: Изд. СГУ, 2008. – 521 с.

103. Кириллов Ю. Европейская хартия местного самоуправления II/ Ю. Кириллов // Муниципальное право. – 2010. – №3. – С. 12 – 20.

104. Кистяковский А.Ф. К вопросу о Магдебургском праве/ А.Ф. Кистяковский // Права, по которым судится малороссийский народ 1743. – К., 1879. – С. 83 – 110.

105. Кисіль Л.Є. Наукове тлумачення понять «посада» і «посадова особа»/ Л.Є. Кисіль // Наукові засади реформування державної служби в Україні / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К., 2000. – С 27 – 30.

106. Кірмач А.В. Публічна служба: зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика. – К.: Конус-Ю, 2007. – 735 с.

107. Князєв В. Конституційні гарантії прав, свобод та обов'язків людини і громадянина в Україні/ В. Князєв // Право України. – 1998. – № 11. – С. 29 – 31.

108. Кобзаренко В.А. Правовое регулирование статуса государственных и муниципальных служащих: общее и особенное /В.А. Кобзаренко // Государство и право. – 2003. – № 1. – С. 13 – 24.

109. Кобилецький М.М. Магдебурзьке право в Україні (XIV – перша половина XIX ст.): історико-правове дослідження: монографія/ М.М. Кобилецький. – Львів : ПАІС, 2008. – 406 с.

110. Кодекс Законів про працю України від 10.12.1971 р./ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/>

111. Козачук Д.А. Заохочувальні процедури на публічній службі/ Д.А. Козачук// Актуальні проблеми держави і права: збір. наук. праць. – 2011. – Вип. 61. – С. 211 – 217.

112. Козлова Е.И. Конституционное право России/ Е.И. Козлова. – М.: Изд-во Юристъ, 2001. – 520 с.

113. Козюра І.В. Місцеве самоврядування в Україні (становлення та еволюція): навч. посіб./ І.В. Козюра, О.Ю. Лебединська. – Ужг.: Патент, 2003. – 224 с.

114. Кокотов А.Н. Муниципальное право России: учебн./ А.Н. Кокотов, А.С. Саломаткин. – М. : Юристъ, 2006. – 383 с.

115. Колесников Б.П. Реформування кадрових служб органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні: дисерт. на здоб. наук. ступеня канд. наук з державного управління за спеціал. 25.00.03 – державна служба / Б.П. Колесников; Дніпроп. регіон. інст. держ. управління НАДУ при Президентові України. – Дн., 2005. – 203 с.

116. Колодій А.М. Принципи права України: монографія/ А.М. Колодій. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 208 с.

117. Колодій А.М., Олійник А.Ю. Права людини і громадянина в Україні: навч. посіб./ А.М. Колодій, А.Ю. Олійник. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 336 с.

118. Кондратьев С.А. Конституционное право граждан на участие в управлении государственными делами в условиях формирования правового демократического государства: автореф. дис. на соиск. науч. степени канд. юрид. наук : специал. 12.00.02 – конституционное право / С.А. Кондратьев; Моск. юрид. ин-т МВД России. – М., 1999. – 21 с.

119. Конституции государств Европы: в 3 т./ под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М.: НОРМА, 2001. – Т. 1. – 824 с.

120. Конституции государств Европы: в 3 т./ под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М.: НОРМА, 2001. – Т. 2. – 840 с.
121. Конституции государств Европы: в 3 т./ под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М.: НОРМА, 2001. – Т. 3. – 792 с.
122. Конституции зарубежных стран/ сост. В.Н. Дубровин. – М.: Юрлитинформ, 2001. – 448 с.
123. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / под ред. Страшуна Б. А. – Т. 2. – М., 1995. – С. 352.
124. Конституционное право. Энциклопедический словарь. – М., 2000. – С. 436.
125. Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність (До 10-ї річниці незалежності України і 5-ї річниці Конституції України) / від. ред. Ю.С. Шемшученко. – К., 2001. – 400 с.
126. Конституції нових держав Європи та Азії / Упоряд. С. Головатий. – К.: УПФ. Вид-во «Право», 1996. – 544 с.
127. Конституційне право України: підруч./ за ред. Ю.М. Тодики, В.С. Журавського. – К.: Ін Юре, 2002. – 544 с.
128. Конституційне право України: підруч. для студ. вищ. навч. закл. / За ред. В.П. Колісника та Ю.Г. Барабаша. – Х.: Право, 2008. – 416 с.
129. Конституційні акти України 1917-1920 років. Невідомі конституції України. – К., 1992. – С.73.
130. Конституція України// Відомості ВРУ. – 1996. – №30. – Ст.141 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua/>
131. Конституція України: Науково-практичний коментар/ Ред. кол. В.Я. Тацій, Ю.П. Битяк, Ю.М. Грошевой та ін. – Х.: «Право», 2003. – 808 с.
132. Конституція України про права та свободи людини і громадянина: навч. посіб. / Авт.- уклад. М.І. Хавронюк. – 2-ге вид., переробл. і допов. – К.: Вид-во А.С.К., 2003. – 384 с.

133. Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, затверджена Указом Президента України від 5.03.2004 р. // Урядовий кур'єр. – 2004. – 17 березня.

134. Концепція реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: розпорядження КМУ №1198-р від 28.11.2011 р./ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>

135. Концепція сучасної державної кадрової політики України. – К.: Вид-во НАДУ, 2006. – 56 с.

136. Корж І.Ф. Професіоналізм і компетентність – основні критерії оцінки діяльності державних службовців/І.Ф. Корж / Держава і право: Збір. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – 2008. – Вип. 43. — С. 277.

137. Котенко С. Особливості поширення магдебурзького права у слов'янських народів/ С. Котенко // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://papers.univ.kiev.ua/jurydychni_nauky/articles/

138. Кофман Б. Міжнародні виборчі стандарти: ідентифікаційна та структурна характеристика/ Б. Кофман// [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2007_3/visnik_st_18.pdf

139. Кохановский В.П. Философия науки. Учеб. пособие / В.П. Кохановский, В.И. Пржиленский, Е.А.Сергодеева. – 2-е изд. – М.: ИКЦ «Март», 2006. – 496 с.

140. Кравченко В. Місцеве самоврядування в історії України/ В.В.Кравченко // Місцеве самоврядування в Україні: історія, проблеми, пропозиції. – К., 1994. – С. 9 – 10.

141. Кравченко В. В., Пітцик М. В. Муніципальне право України: навч. посіб. – К., Атіка, 2003. – 672 с.

142. Красноп'ярова С.В. Екстраполяція ринкових принципів на службу в органах місцевого самоврядування та її професіоналізацію/ С.В. Красноп'ярова/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2009-1/doc/3/03.pdf>

143. Кривчик Г.Г. Представницькі органи влади в Україні у період «відлиги» (1956-1964)/ Г.Г. Кривчик // Наукові праці істор. факул. Запоріз. держ. універ. – 2009. – Вип. XXVII. – С. 231 – 235.

144. Куйбіда В.С. Конституційно-правові основи самоврядування в містах обласного значення : дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спеціал. 12.00.02 – конституційне право/ В.С. Куйбіда ; Льв. націон. ун-т ім. Івана Франка. – Л., 2001. – 201 с.

145. Куйбіда В.С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : монографія/ В.С. Куйбіда. – К.: МАУП, 2004. – 431 с.

146. Лазар І.Г. Шляхи розвитку українського кодексу етики посадових осіб органів місцевого самоврядування/ І.Г. Лазар// Впровадження стандартів публічної етики на місцевому і регіональному рівнях: українська практика та європейський досвід. – К., 2008. – С. 209 – 211.

147. Лазор О.Д. Інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні: автореф. дис. на здоб. наук. ступеня докт. наук з держ. упр. : спеціал. 25.00.04 – місцеве самоврядування/ О.Д. Лазор; Класич. приватний універ. – Запор., 2010. – 40 с.

148. Лазор О.Я. Місцеве самоврядування: вітчизняний та зарубіжний досвід: навч. посіб./ О.Я. Лазор, О.Д. Лазор. – Л.: Ліга–Прес, 2002. – 464 с.

149. Лазор О.Д. Муніципальна служба в країнах континентальної моделі: стан та перспективи/ О.Я. Лазор, О.Д. Лазор// Актуальні проблеми муніципального управління: матер. всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 15 груд. 2006 р.). – К. : Вид.-полігр. центр АМУ, 2007. – С. 44 – 48.

150. Лазор О.Д. Організаційно-правовий аспект становлення служби в органах місцевого самоврядування: аналіз наукових публікацій/ О.Д. Лазор// Державна служба України в історичному контексті: проблеми становлення та розвитку : матер. наук.-практ. конф. (м. Київ, 18 листоп. 2008 р.): у 2 т. Т. 2. – К. : НАДУ, 2009. – Ч. 2. – С. 3–5.

151. Лазор О.Д. Служба в органах місцевого самоврядування : наук.-практ. коментар: навч. посіб. : у 4 ч. Ч. 2/ О.Д. Лазор, О.Я. Лазор, вид. 2-е, доп. і перероб. – К. : Дакор, 2007. – 424 с.

152. Лазор О.Д. Сучасні тенденції становлення статусу обраних посадових осіб публічної самоврядної влади/ О.Д. Лазор // Держава та регіони. – 2009. – № 3. – С. 108 – 115.

153. Ласійчук О. Деякі особливості публічної служби в країнах Європейського Союзу: досвід для України/ О.Ласійчук/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.lvivacademy.com/visnik3/fail/+Lasijchuk.pdf

154. Левандовский А. Самоуправление в контексте самовластия/ А. Левандовский // Знание—сила. – 1992. – № 2. – С. 64 – 70.

155. Левківська Н.В. Поняття «посадова особа місцевого самоврядування»: проблемні питання правового регулювання/ Н.В. Левківська/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://academy.gov.ua/>

156. Лопушинський І. Вступ на публічну службу : європейський досвід для України / І. Лопушинський / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2012-3/doc/3/01.pdf>

157. Лопушинський І. Публічна служба Німеччини: досвід для України /І. Лопушинський/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/>

158. Любченко П.М. Організаційні форми роботи представницьких органів місцевого самоврядування : монографія/ П.М. Любченко, С.О. Семко. – Х. : Право, 2012. – 216 с.

159. Магновський І. В. Методологічні аспекти дослідження територіального устрою України/ І. В. Магновський/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://elibrary.nubip.edu.ua/15804/1/12mij.pdf>

160. Макиавелли Н. Государь/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lib.ru/POLITOLOG/MAKIAWELLI/gosudar.txt>.

161. Максакова Р.М. Вибори до органів місцевого самоврядування: проблеми теорії і практики: дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук :

спеціал. 12.00.02 – конституційне право/ Р.М. Максакова; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2003. – 246 с.

162. Малиновський В.Я. Державна служба: теорія і практика : навч. посіб./ В.Я. Малиновський. – 2 вид. – К.: Атіка, 2003. – 576 с.

163. Малышева Г.А. Государственные гарантии гражданских служащих: современное административно-правовое регулирование и направления совершенствования: автореф. дисс. на соиск. науч. степени канд. юрид. наук: специал. 12.00.14 – административное право, финансовое право, информационное право/ Г.А. Малышева ; Ворон. гос. ун-т. – Вор., 2012. – 24 с.

164. Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации. Правовое регулирование/ В.М. Манохин. – М.: Юрист, 1997. – 296 с.

165. Марченко М.Н. Теория государства и права: учебн. – М.: Изд-во «Зерцало», 2006. – 800 с.

166. Матвеева Е.Ю. Философия. Словарь базовых терминов/ Е.Ю. Матвеева, Е.В. Решетникова/ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.sibsutis.ru/faculties/gf/fio/edudocs/Matveeva/philosophy/dictionary.doc

167. Местная государственная служба во Франции : Организация и общий статус. – 2-е изд. – М. : Изд-во Фр. техн. сотруд., 1993. – 61 с.

168. Михнева С.В. Правовой статус муниципального служащего в России: Нижневолжский регион: : дисс. на соиск. науч. степени канд. юрид. наук: специал. 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право/ С.В. Михнева; Волг. акад. госуд служб. – Волгоград, 2003. – 223 с.

169. Михайлишин Л.Р. Системи місцевого управління зарубіжних країн: порівняльний аналіз : наук. дослідж./ Л.Р. Михайлишин ; за наук. ред. О.Д. Лазор. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2009. – 188 с.

170. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/>

171. Мініч В.Г. Європейський досвід державної і муніципальної служби/ В.Г. Мініч// Стратегія регіонального розвитку: формування та

механізми реалізації : матер. підсумк. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Одеса, 31 жовтня 2008 р.). – Од.: ОРІДУ НАДУ, 2008. – С. 390 – 392.

172. Місцеве самоврядування: монографія. – Кн. 1. Організація роботи сільського, селищного голови/ за ред. А.О. Чемериса. – Львів: Ліга-Прес, 1999. – С. 211 – 215.

173. Місцеве самоврядування: оглядовий курс (Навч. прогр. для працівників місц. самоврядування)/ під ред. М.Пітцика. – К., 2006 – 110 с.

174. Монтеск'є Ш. О духе законів / Ш. Монтеск'є // Избран. произведения – М., 1955. – С. 169 – 173.

175. Мішина Н.В. Конституційно-правове регулювання діяльності органів само-організації населення: порівняльно-правове дослідження: монографія / Н.В. Мішина – Од.: Друкарський дім, 2009. – 298 с.

176. Модернізація системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в контексті демократичного державного врядування (заключний): звіт про науково-дослідну роботу/ наук. кер. М.М. Їжа. – Од.: ОРІДУ НАДУ, 2007. – 223 с.

177. Москальчук К.М. Конституційне право доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування : дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спеціал. 12.00.02 – конституційне право, муніципальне право/ К.М. Москальчук; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». – Од., 2013. – 227 с.

178. Москальчук К.М. Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» і практика Конституційного Суду України/ К.М. Москальчук // Актуальні проблеми держави і права. – 2012. – Вип. 64. – С. 166 – 173.

179. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики / О.В. Батанов; відп. ред. М.О. Баймуратов. – К.: Юрид. думка, 2010. – 653 с.

180. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. для студ. высших учеб. завед. / Ю.А. Дмитриев, Н.А. Емельянов, В.В. Комаров и др.; под ред. Ю.А. Дмитриева. – 2-е изд. – М.: Профобразование, 2000. – 800 с.

181. Муніципальна програма врядування та сталого розвитку / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.un.org/>
182. Муніципальне право України: підручник/ за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 592 с.
183. Муніципальне статутне право: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / А.В. Дуда, В.М. Кампо, В.Ю. Росіхіна, К.С. Рубанський ; заг. ред. В.М. Кампо. – 2-ге вид., доп. і випр. – Од.: Юрид. літ., 2005. – 133 с.
184. Недогибченко Н.І. Правові основи місцевого самоврядування в Україні/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rusnauka.com/18_ENXII_2015/Pravo/8_195174.doc.htm
185. Некоторые решения по вопросам, связанным с муниципальной службой. – Обнинск: Институт муниципального управления, 2014. – 93 с.
186. Нинюк І.І. Додержання етичних норм – головна умова формування кадрової служби органів виконавчої влади та самоврядних структур у Республіці Польща/ І.І. Нинюк// Вісник УАДУ. – 2000. – № 1. – С. 299 – 306.
187. Нинюк М.А. Морально-етичні аспекти служби в органах місцевого самоврядування: деякі проблеми та перспективи/ М.А. Нинюк// Вісник УАДУ. – 2000. – № 3. – С. 403 – 407.
188. Новый проект Закона «Про службу в органах місцевого самоврядування» №9673 від 11.01.2012 р./ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=42274
189. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон №25-ФЗ от 2.03.2007 г./ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://base.garant.ru/12152272/3/#ixzz3gi2Ytk2q>
190. Оболенський О.Ю. Державна служба: підруч./ О.Ю. Оболенський. – К.: КНЕУ, 2006. – 472 с.
191. Оболенський О., Сороко В. Професіоналізація державної служби та служби в органах місцевого самоврядування/ О. Оболенський, В. Сороко // Вісник державної служби України. – 2005. – №1. – С. 20 – 22.

192. Овсянко Д.М. Муніципальне право: підруч./ Д.М. Овсянко. – К. : Вентурі, 2002. – 348 с.
193. Озірська С.М., Полянський Ю.Д. Системи державної служби європейських країн: Велика Британія, Російська Федерація, Україна, Французька Республіка. – К.: Вид. УАДУ, 1999. – 168 с.
194. Олійник А.Ю. Місцеве самоврядування в механізмі забезпеченні конституційних свобод та недоторканості людини і громадянина в Україні / А.Ю. Олійник // Науковий вісник Націон. акад. внутр. справ України. – 2005. – №4. – С. 73 – 83.
195. Олійник А.Ю. Основи історії і теорії держави та права : навч. посіб. / А.Ю. Олійник. – К.: «Центр учбової літератури», 2015. – 200 с.
196. Олуйко В.М. Кадри в регіоні України: становлення та розвиток: монографія / В.М. Олуйко; за ред. Н.Р. Нижник, Г.І. Лелікова. – К.: Наук. світ, 2001. – 237 с.
197. Організація кадрової роботи в органах місцевого самоврядування / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.govforc.com/index.php?id=264>
198. Орзіх М. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування/ М. Орзіх // Юрид. вестник. – 2002. – №2. – С. 101 – 107.
199. Основи демократії: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл./ авт. кол.: М. Бессонова, О. Бірюков, С. Бондарук та ін.; за заг. ред. А. Колодій. – К.: Вид-во «Ай Бі», 2002. – 684 с.
200. Осиночкина Е.В. Правовой статус муниципальных служащих: становление, понятие и механизм реализации: автореф. дисс. на соиск. науч. степени канд. юрид. наук: специал. 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право/ Е.В. Осиночкина; Казан. госуд. унив. – Казань, 2006. – 27 с.
201. Основы Европейской хартии местного самоуправления / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://emsu.ru/ml/intdocs/eurohart/>

202.Павленчик П.Т. Нормативно-правове та кадрове забезпечення служби в органах місцевого самоврядування/ П.Т. Павленчик / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http:// www.pdp.org.ua/](http://www.pdp.org.ua/).

203.Падалко Г.В. Конституційно-правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування/ Г.В. Падалко/ Держава і право. – Вип. 55. – С. 184–190. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/59617/29-Padalko.pdf?sequence=1>

204.Падалко Г.В. Служба в органах місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики: дис. на здоб. наук. ступеня докт. юрид. наук : спеціал. 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право/ Г.В. Падалко; Націон. універ. «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». – Х., 2013. – 475с.

205.Падалко Г. Правовий режим служби в органах місцевого самоврядування в Україні/ Г. Падалко// Конституційне право та конституційний процес в Україні. – 2012. – №6. – С. 104–108.

206.Падалко Г.В. Системний підхід та проблеми його застосування при дослідженні служби в органах місцевого самоврядування в Україні/ Г.В. Падалко // Часопис Київ. університету права. – 2012. – №2. – С. 91-95.

207.Парфенюк О.С. Кодекс етики депутатів та посадових осіб місцевого самоврядування як шлях становлення інституту публічної служби територіальних громад/ О.С. Парфенюк/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2007-1-1/doc/3/06>.

208.Петренко О.С. Формування інтегрованого інституту публічної служби в Україні: автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. наук з держ. упр. : спеціал. 25.00.03 – державна служба / О.С. Петренко; Дніпропетр. регіон. інст. держ. упр. – Дн., 2008. – 20 с.

209.Петришин О.В. Правовий режим державної служби: питання загальної теорії: автореф. дис. на здоб. наук. ступеня докт. юрид. наук : спеціал. 12.00.01 – теорія держави та права; історія політичних і правових

вчень/ О.В. Петришин ; Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. — Х., 1999. — 36 с.

210. Побережна В.А. Місце політичних партій у формуванні державної кадрової політики в органах місцевого самоврядування/ В.А. Побережна/ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10pvaoms.pdf>

211. Погорілко В.Ф., Баймуратов М.О., Бальций Ю.Ю. Муніципальне право України: підручник/ за ред. М.О. Баймуратова. — 2-е вид.. доп. — К.: Правова єдність, 2009. — 720 с.

212. Погорілко В. Ф. Федоренко В. Л. Конституційне право України: підруч. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://pidruchniki.com/>

213. Положення про порядок стажування у державних органах, затверджене постановою Кабінету Міністрів України № 804 від 1.12.1994 р. / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/804-94-%D0%BF>

214. Положення про проведення атестації державних службовців, затверджене постановою Кабінету Міністрів України №1922 від 28.12.2000 р./ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>

215. Положення про формування кадрового резерву для державної служби, затверджене постановою Кабінету України, від 28.02.2001р.// Офіційний вісник України. — 2001. — №9. — Ст. 367.

216. Полховська І.К. Конституційний принцип рівності людини і громадянина в Україні: автореф. дис. на здоб. наук. ступеня докт. юрид. наук : 12.00.02 — конституційне право/ І.К. Полховська; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2007. — 20 с.

217. Порядок контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади, затверджений постановою Кабінету міністрів України №339 від 09.03.1999 р./ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws>

218. Порядок організації підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання і протидії корупції, затверджений наказом Нацдержслужби №40 від 27.03.2014 р./ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/>

219. Порядок проведення іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад, затверджений розпорядженням голови обласної ради №90 від 08.02.2012 р./ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oblrada.lviv.ua/>

220. Порядок проведення іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад посадових осіб місцевого самоврядування у виконавчому апараті Херсонської обласної ради/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oblrada.ks.ua/index.php?id=13744>

221. Порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців, затверджений постановою Кабінету Міністрів України №169 від 15.02.2002 р./ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/169-2002-%D0%BF>

222. Порядок проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від №950 від 13.06.2000 р./ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/950-2000-%D0%BF>

223. Поп'юк Л.В. Служба в органах місцевого самоврядування: професіоналізація та формування позитивного іміджу/ Л.В. Поп'юк // Ефективність державного управління. – 2013. – Вип. 37. – С. 331 – 336. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/efdu_2013_37_46.pdf.

224. Посадові та службові особи органів державної влади та місцевого самоврядування/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eli.org.ua/check/forum/21/2766>

225.Постовой Н.В. Местное самоуправление Древней Руси// Местное право. – 2000. – №2. – С.5.

226.Пояснювальна записка Кабінету Міністрів України до проекту Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 10.01.2012 р./ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua>

227.Права людини і громадянина/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://yurotdel.com/ucheba/prava-lyudini-i-gromadyanina.html>

228.Правила організації діловодства та архівного зберігання документів у державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях, затверджені наказом Міністерства юстиції України №1000/5 від 18.06.2015 р./ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.archives.gov.ua/Law-base/Regulations/1000_5_pravyla.pdf

229.Прибыткова Л.В. Муниципальная служба как управленческая деятельность: социологический анализ: дисс. на соиск. науч. степени канд. социолог. наук: специал. 22.00.08 – социол. управление/ Л.В. Прибыткова. Рос. акад. гос. службы. – М., 2002. – 200 с.

230.Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://imanbooks.com/book_484

231.Приходько Х.В. Теорія конституційного процесу: доктринальні та прикладні аспекти : монографія/ відп. ред. М.О. Баймуратов. – Тернопіль: Джура, 2010. – 292 с.

232.Прієшкіна О.В. Правове регулювання безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні України : дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спеціал. 12.00.02 – конституційне право/ О.В.Прієшкіна; Одес. нац. юрид. академія. – Од., 2002. – С. 46 – 53.

233.Про асоціації органів місцевого самоврядування: Закон України № 1275-VI від 16.04.2009 р./ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1275-17>

234. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 10.07.2010 р // Відомості ВРУ. – 2010. – № 35-36. – Ст. 491.

235. Про виконавчий комітет Львівської міської ради: Ухвала Львівської міської ради №1918 від 10.07.2008 р./ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf>.

236. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р./ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>

237. Про добросовісну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування: Проект Закону України (ред. від 03.10.2007 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://shev.gov.ua/index.php?option=com_docman& task=doc_view&gid=151.

238. Про доступ до публічної інформації: Закон України №2939-VI від 13.01.2011 р./ Відомості ВРУ. – 2011. – № 32. – Ст. 314.

239. Про запобігання корупції: Закон України № 1700-VII від 14.10.2014 р./ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>

240. Про затвердження Регламенту Київської міської ради: Рішення Київської міської ради №8/8 від 01.07.2008 р./ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmv.gov.ua>.

241. Про затвердження структури виконавчих органів Львівської міської ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів, витрат на їх утримання : Ухвала Львівської міської ради №94 від 06.07.2006 р./ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf>.

242. Про затвердження Типового порядку формування кадрового резерву в органах місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів України №1386 від 24.10.2001 р./ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1386-2001-п>

243. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р.// Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №47. – Ст. 256.

244. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 280 від 21.05.1997 р.// Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24 – ст. 170.

245. Про місцеві вибори: Проект Закону №2831-3 від 28.05.2015 р./ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2831-3&skl=9

246. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: Закон України від 7.12.1990 р./ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/533-12>

247. Про Національну раду з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування: Указ Президента України №149/2008 від 21.02.2008 р./ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=149%2F2008>.

248. Про органи місцевої влади і надання комунальних послуг: Рекомендація 114(2002) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.coe.org/cplre/>

249. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 32. – Ст. 2.

250. Про очищення влади : Закон України № 1682-VII від 16.09.2014 р., №132-VIII від 27.01.2015 р.// Відомості ВРУ. – 2014. – №49. – Ст. 2056; 2015. – №10. – Ст.66.

251. Про питання присвоєння рангів державних службовців та визначення співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями: постанова Кабінету Міністрів України України від 25.07.2012 р./ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

252. Про підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання і протидії проявам

корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування : Розпорядження Кабінету Міністрів України №642-р від 6.07.2011 р./ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/642-2011-p>

253. Про Порядок організації проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування: указ Президента України №33/2012 від 25.01.2012 р./ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>

254. Про правила етичної поведінки : Закон України від 17 травня 2012 р. // Офіц. вісник України. – 2012. – № 45. – Ст. 1739.

255. Про Регламент Львівської міської ради : Ухвала Львівської міської ради №158 від 21.09.2006 р./ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf>.

256. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7.06.2001 р.// Офіційний вісник України. – 2001. – № 26. – Ст. 1151.

257. Про службу в органах місцевого самоврядування: проект Закону України №2489 від 20.03.2015 р.// [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [auc.org.ua>...proekt_zu...sluzhbu_v_oms_20.03.2015.doc](http://auc.org.ua/proekt_zu...sluzhbu_v_oms_20.03.2015.doc); http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54569

258. Про службу в органах місцевого самоврядування України: проект Закону України №9673 від 11.01.2012 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>

259. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 р.// Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 40. – Ст. 290.

260. Про столицю України – місто-герой Київ : Закон України від 15.01.1999 р. // Відомості ВРУ. – 1999. – № 11. – Ст. 79.

261. Про умови оплати праці апарату селищної ради та її виконавчого комітету на 2015 рік: рішення Куйбишевської селищної ради від 27.01.2015

р. №33/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [kbv.zp.ua>images/stories/sel-rada/rishenia-sesii/](http://kbv.zp.ua/images/stories/sel-rada/rishenia-sesii/)

262. Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів: постанова Кабінету Міністрів України №268 від 9.03.2006 р./ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/>

263. Про участь органів місцевої й регіональної влад у наданні соціальних послуг: Резолюція 87(2000)/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.coe.org/cplre/>

264. Про формування місцевих органів влади і самоврядування: Закон України від 03.02.1994 р. // Відомості ВРУ. – 1994. – № 22. – Ст. 144.

265. Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика : монографія /відп. ред. В.Ф. Погорілко. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України: А.С.К., 2003. – 652 с.

266. Прокоп П. Досвід впровадження міжнародної системи управління якістю ISO 9001: 2000 на муніципальні послуги у Бердянську/ П. Прокоп, М. Гудзь, І. Бастрига// Вісник НАДУ. – 2006. – № 2. – С. 282 – 288.

267. Професійна етика публічної служби та запобігання конфлікту інтересів : навч. посіб. – К.: Школа корпусу держ. служби, 2010. – 67 с.

268. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України/ За заг. ред. Тимошука В.П., Школика А.М. – К.: Конус-Ю, 2007. – 735 с.

269. Рабінович П.М., Хавронюк М.І. Права людини і громадянина: навч. посіб./ П.М. Рабінович, М.І. Хавронюк. – К.: Атіка, 2004. – 464 с.

270. Рачинський А.П. Управління кар'єрою керівника: основний зміст та передумови необхідності /А.П.Рачинський // Вісн. НАДУ. – 2004. – № 3. – С. 94 – 104.

271. Регламент Львівської обласної ради: Додаток до рішення обласної ради №15 від 04.01.2011 р./ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oblrada.lviv.ua/>

272.Резнік О.М. Трансформація управлінської культури персоналу органів місцевого самоврядування в контексті забезпечення умов для соціального партнерства / О.М. Резнік // Теорія та практика державної служби: матер. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 18-19 верес. 2009 р.)/ за заг. ред. С.М. Серьогіна, В.В. Ченцова. – Д., 2009. – С. 142 – 145.

273.Рекомендация Комитета Министров Совета Европы R(2000) о кодексах поведения для государственных служащих, принята 1.05.2000 г. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : stat.doc.mil.ru/documents/

274.Рекомендації стосовно служби в органах місцевого самоврядування в Україні Директорату з питань демократичних інституцій Генерального Директорату з питань Демократії та Політичних справ від 20.07.2012 р., Страсбург, DPA/PAD 7/2012 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/www/?p=2374>

275.Решетнік А.Р. Деякі особливості механізму адміністративно-правового регулювання діяльності державного службовця в судовій установі/ А.Р. Решетнік // Форум права. – 2015. – №1. – С. 269 – 274.

276.Рішення Конституційного Суду України від 6.07.1999 р. №7-рп/99 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)/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-99/>

277.Рішення Конституційного Суду України від 25.12.2003 р. № 21-рп/2003 у справі за конституційним поданням Президента України та конституційним поданням 56 народних депутатів України (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві)// Офіційний вісник України. – 2003. – № 52. – Ст. 2829.

278.Рішення Конституційного Суду України від 13 травня 1998 р. 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) // Офіційний вісник України. – 1998. – № 23. – Ст. 105.

279.Рубцов В.П. Етика політиків і службовців (підходи до кодифікації)/ В.П. Рубцов; Інст. місцевої демократії. – К., 2001. – 56 с.

280.Рудакевич М. Кодекс етики як засіб регулювання професійної поведінки державних службовців/ М. Рудакевич// Вісник УАДУ при Президентові України. – К., 2002. – №1. – С. 291 – 297.

281.Серант А.Й. Зв'язки з громадськістю у системі місцевих органів влади/ А.Й. Серант. – Л.: ЛРІДУ НАДУ, 2008. –198 с.

282.Серьогін С. Влада і державна служба: історичний аспект: навч. посіб. – К.: Вид-во УАДУ, 1999. – 194 с.

283.Система основних прав і свобод людини і громадянина/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lect.com.ua/sistema-osnovnih-prav-i-svobod-lyudini-i-gromadyanina.htm>

284.Скакун О.Ф. Теорія права і держави: Підруч. – 3-те видання. – К.: Алерта, 2012. – 524 с.

285.Скібіна О.О. Конституційні гарантії права громадян України на участь в управлінні державними справами // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. – 2004. – Вип. 65. – С. 31 – 36.

286.Служба // Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і доп.) : Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ "Перун", 2005. – 1728 с.

287.Служба // Словарь русского языка: в 4 т. / под ред. А.П. Евгеньевой. – 2-е изд., исп. и доп. – Т. 4. – М.: Русский язык, 1984. – 794 с.

288.Сорокіна Н., Серьогіна Т. Етизація публічної служби як чинник гуманізації суспільства: зарубіжний досвід/ Н.Сорокіна, Т. Серьогіна //

Державне управління та місцеве самоврядування. – 2015. – Вип.2(21). – С. 246 – 258.

289. Соціальні детермінанти образу публічного службовця в умовах трансформаційного суспільства: фоновий аналіз ситуації/ О.В.Акуленко. О.Б.Антонова, С.М.Серьогін, І.І.Хожило. – Дн.: ДРІДУ, 2009. – 66 с.

290. Сравнительное конституционное право/ ред. кол.: А.И. Ковлер, В.Е. Чиркин (отв. ред.), Ю.А. Юдин. – М.: Манускрипт, 1996. – 729 с.

291. Ставнійчук М.І. Теоретичні проблеми формування системи гарантій виборів в Україні / М.І. Ставнійчук // Держава і право. Збір. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – 2001. – Вип.14. – С. 124 – 131.

292. Старилов Ю.Н. Служебное право/ Ю.Н. Старилов. – М.: БЕК, 1996. – 698 с.

293. Статус та організація роботи депутата сільської, селищної ради: практичний посібник / за ред. В.В. Кравченка, М.В. Пітцика, В.К. Терещенка. – К., 2005. – 48 с.

294. Статут територіальної громади міста Києва, затверджений рішенням Київської міської ради №371/1805 від 28.03.2002 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://evropa-kiev.org/79-statut-teritorialnoji-gromadi-mista-kieva>

295. Статут територіальної громади міста Одеси / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://omr.gov.ua/acts/council/36244/>

296. Статут територіальної громади міста Львова/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lvivrada.gov.ua/>

297. Статут територіальної громади м. Харкова / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.city.kharkov.ua/uk/dokumentyi/ustav-territorialnoj-gromadyi.html>

298. Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації, схвалені розпорядженням

Кабінету Міністрів України №227-р від 18.03.2015 р./ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/>

299. Сырых В.М. Методология юридической науки: состояние, проблемы, основные направления дальнейшего развития/ В.М. Сырых// Методология юридической науки: состояние, проблемы, перспективы. – 2005. – Вып.1. – С. 18 – 22.

300. Сьох К.Я. Гарантии конституционного права граждан на службу в органах местного самоуправления в Украине и их классификация/ К.Я. Сьох// Право и политика. Науч.-метод. журнал. Спец.вип. – 2013. – С. 152 – 156.

301. Сьох К.Я. Зміст конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування/ К.Я. Сьох // Право і суспільство. Науковий журнал. – 2012. – №2. – С. 48 – 53.

302. Сьох К.Я. Поняття конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування/ К.Я.Сьох // Право і суспільство. Науковий журнал. – 2011. – №2. – С. 83 – 86.

303. Тарановський Ф. Обзоръ памятников магдебурскаго права западно-русских городов литовской эпохи. – Варш., 1897. – 203 с.

304. Теория государства и права. Курс лекций/ под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2001. – 776 с.

305. Теория государства и права: учеб. пособие/ под ред. В.П. Малахова, В.Н. Казакова. – М.: Деловая книга, 2002. – 576 с.

306. Типовий порядок формування кадрового резерву в органах місцевого самоврядування, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 24.10.2001 р./ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1386-2001-%D0%BF>

307. Тихомиров О. Методології науки поняття / О.Д. Тихомиров // Міжнародна поліцейська енциклопедія: У 10 т. / Відп. ред. Ю.І.

Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко. – К.: Видав. Дім «Ін Юре», 2003. – Т. 1. – С.354 – 355.

308.Ткач Г., Янюк Н. Правові гарантії діяльності посадових осіб // Вісник УАДУ. – 2000. – №3. – С. 231 – 237.

309.Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід: посіб. – 2 вид. – К.: Заповіт, 1998. – 186 с.

310.Ткачук А.Ф. Врегулювання діяльності місцевої влади та її органів: проекти типових місцевих нормативних актів/ А. Ткачук. – К., 2011. – 91 с.

311.Товмач А.С. Питання етики державних службовців/ А.С. Товмач // Форум права. – 2015. – №2. – С. 159 –162.

312.Тодыка Ю.Н. Конституционно-правовой статус человека и гражданина в Украине/ Ю.Н. Тодыка, О.Ю. Тодыка. – К., 2004. – 368 с.

313.Токвиль А. Демократия в Америке: пер. с фр./ А. Токвиль. – М.: Прогресс, 1992. – 559 с.

314.Трудовое право: учеб./ под ред. О.В. Смирнова. – М.: Изд-во Проспект, 2004. – 528 с.

315.Ухвала Конституційного Суду України від 5 червня 1997 року №18-з по справі №018/641-97 про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням Колесника Олега Івановича щодо офіційного тлумачення ч.1 ст.8 Закону України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування»/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua>.

316.Фабричный С.Ю. Муниципальная служба в Российской Федерации : проблемы теории и практики : дисс. на соиск. науч. степ. доктора юрид. наук: 12. 00. 02 – конституционное право/ С.Ю. Фабричный. – М., 2005. – 480 с.

317.Федоренко В.Л. Предмет і метод науки конституційного права в Україні/ В.Л. Федоренко/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Fmpp/2011_2/feder.htm

318. Федоренко В.Л. Методологія та методи дослідження проблем системи конституційного права України/ В.Л. Федоренко// Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності – 2009. – № 2. – С. 13 – 24.

319. Федорин В.П. Гарантии конституционных прав и свобод человека и гражданина: учеб. пособие. – Хабаровск: РИЦ ХГАЭП, 2009. – 76 с.

320. Философия: Учебник/ под. ред. О.А. Митрошенкова. – М.: Гардарики, 2004. – 655 с.

321. Философский словарь/ под ред. И.Т. Фролова. – 7-е изд., перераб. и доп. – М.: Республика, 2001. – 719 с.

322. Фоміч Г.В. Адміністративні процедури на публічній службі в Україні: автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право/ Г.В. Фоміч; Одес. юрид. академія. – Од., 2010. – 20 с.

323. Хакен Г. Синергетика. Иерархии неустойчивостей в самоорганизующихся системах и устройствах/ Г. Хакен. – М., 1985. – 424 с.

324. Хальота А. Класифікація особистих прав і свобод людини і громадянина/ А. Хальота // Право України. – 2000. – № 8. – С. 56.

325. Хныкин Г.В. Аттестация работников: нормативные акты и практика их применения/ Г.В. Хныкин // Трудовое право. – 1999. – № 4. – С. 10 – 13.

326. Хоменець Р. Принципи служби в органах місцевого самоврядування: теоретико-правові аспекти/ Р. Хоменець/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://soskin.info/ea/2002/10/20021012.html>)

327. Хорошенюк О.В. Юридична відповідальність публічних службовців/ О.В. Хорошенюк// Держава та регіони. – 2009. – № 3. – С.162.

328. Хоруженко О.О. Упровадження міжнародної норми якості ISO 9001 : 2000 у роботу органів місцевого самоврядування в Україні/ О.О. Хоруженко // Держава і право. Юрид. і політ. науки: зб. наук. пр. – 2008. – Вип.39. – С. 242 – 249.

329. Чаннов С.Е. Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты: автореф. дис. на соиск. науч. степ. докт. юрид. наук.: специал. 12.00.14 – административное право; финансовое право; информационное право/ С.Е. Чаннов; Саратов. унив. им. Н.Г. Чернышевского. – С., 2010. – 32 с.

330. Чапала Г. В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади : дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спеціал. 12.00.01 – теорія держави та права; історія політичних і правових вчень/ Г. В. Чапала; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2004. – 214 с.

331. Черкасов А. И. Сравнительное местное управление: теория и практика / А. И. Черкасов. – М.: «ФОРУМ – ИНФРА-М», 1998. – 160 с.

332. Чернега Р.Т. Право громадян на участь у місцевому самоврядуванні України: стан та шляхи вдосконалення: автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спеціал. 12.00.02 – конституційне право/ Р.Т. Чернега; Інст. законодав. ВРУ. – Київ, 2007. – 19 с.

333. Чернецька О.В. Конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад за законодавством України : монографія/ О.В. Чернецька. – К. : Вид. «Скіф», 2008. – 144 с.

334. Чуб О.О. Інституційні гарантії політичних прав громадян України/ О.О. Чуб // Проблеми законності. – 2005. – Вип. 76. – С. 25.

335. Чуб О.О. Конституційне право громадян України на участь в управлінні державними справами: автореф. дисерт. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спеціал. 12.00.02 – конституційне право/ О.О. Чуб; Націон. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого. – Х., 2004. – 212 с.

336. Чуприс О.И. Теоретические проблемы правового регулирования государственной службы Республики Беларусь: автореф. дис. на соиск. учен. степ. докт. юрид. наук: специал. 12.00.14 – административное право, финансовое право, информационное право/ О.И. Чуприс; Белорус. госуд. универ. – Минск, 2010. – 46 с.

337. Чушенко В. Зміст понять «людина» і «громадянин» у Конституції України/ В. Чушенко // Вісник Львівс. універ. Серія юридична. – 2002. – Вип. 37. – С. 212 – 215.

338. Цуркан М.І. Особливості судового розгляду спорів щодо проходження публічної служби в Україні : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спеціал. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право/ М.І. Цуркан ; Одес. націон. юрид. акад. – Од., 2009. – 18 с.

339. Шаповал В.Д. Конституційно-правовий статус сільського, селищного, міського голови в Україні /В.Д. Шаповал: моногр. – Кременчук, 2010. – 156 с.

340. Шаповал Т. В. Конституційний інститут політичних прав і свобод в Україні: дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук: спеціальність 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право/ Т.В. Шаповал; Націон. акад. держ. управ. при Президентові України. – К., 2009.

341. Шаргородська Н.Л. Просторово-часова організація діяльності посадових осіб місцевого самоврядування: автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спеціал. 25.00.03 – державна служба/ Н.Л. Шаргородська; Дніпр. регіон. інст. держ. управл. НАДУ при Президентові України – Дн., 2008. – 20 с.

342. Шаров Ю.П. Європейські стандарти публічного управління: проекція на муніципальний рівень/ Ю.П. Шаров, І.А. Чикаренко// Державне управ. та місцеве само вряд. – 2010. – № 1(4). – С. 295–304.

343. Шкабаро В.М. Конституційно-правовий статус міста в Україні: автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук: спеціал. 12.00.02 – конституційне право/ В.М. Шкабаро ; Інст. законод. ВРУ. – К., 2004. – 21 с.

344. Штатний розпис виконавчого апарату Рівненської обласної ради на 2015 рік: затверджено Головою Рівненської обласної ради 22.01.2015 р./ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://oblrada.rv.ua/sklad_struktura

345. Шугрина Е. Законодательство о местном самоуправлении: анализ состояния и тенденции развития /Е. Шугрина // Муниципальное право. – 2014. – №4. – С. 2 – 19.

346. Шумак І.О. Громадянські права і свободи людини за Конституцією України: автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спеціал. 12.00.02 – конституційне право/ І.О. Шумак; Київ. нац. ун-т імені Тараса Шевченка. – К., 2000. – 24 с.

347. Щебетун І.С. Організаційно-правові гарантії місцевого самоврядування : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спеціал. 12.00.02 – конституційне право/ І.С. Щебетун; Націон. юрид. акад України імені Ярослава Мудрого. – Х., 2002. – 20 с.

348. Щодо встановлення доплати за науковий ступінь та роботи за сумісництвом посадових осіб місцевого самоврядування: лист Мінсоцполітики України № 571/13/155-10 від 12.07.2010 р./ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://news.yurist-online.com>

349. Щодо кадрового забезпечення місцевої влади в контексті впровадження адміністративної реформи. Аналітична записка/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/913/>

350. Юридический энциклопедический словарь/ гл. ред. Сухарев А.Я. – М. Советская энциклопедия 1984. – 415 с.

351. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемчушенко (голова редкол.) та ін. – К.: «Укр. Енцикл.», Т. 3: К – М. 2001. – 792 с.

352. Янюк Н.В. Адміністративно-правовий статус посадової особи: автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спеціал. 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право// Н.В. Янюк; Інст. держ. і права ім. В.М. Корецького. – К., 2003. – 17 с.

353. Яцунська О. О. Світовий досвід місцевого самоврядування та перспективи його інституціонально-системного втілення в Україні : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. політ. наук : спеціал. 23.00.02 –

політичні інститути і процеси/ О. О. Яцунська; Одес. нац. юрид. акад. – Од., 2001. – 20 с.

354. Brenner N. Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe/N. Brenner // European Urban and Regional Studies. – 2003. – № 10. – P. 297 – 324.

355. Enyedi G., Tózsá I. The Region: Regional Development, Policy, Administration, E-government. – Akadémiai Kiadó, 2004. – 480 p.

356. European Commission «White Paper – Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union». COM (95) 164. – Brussels, 1995. – P. 10 – 15.

357. European Governance. A White Paper. – Brussels: Commission of the European Communities, 2001. – 35 p.

358. Lithuania. Law on Elections to Local Government Councils passed 7 July 1994/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.litlex.lt/>

359. Nemec J., Bercik P., Kuklis P. Local Government in Slovakia/ Decentralization: Experiments and Reforms: Ch.7. – Budap, 2000. – P.301–340.

360. Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Resolution 1121 (1997) on instruments of citizen participation in representative democracy/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://assembly.coe.int/>

361. Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Resolution 980 (1992) on citizens' participation in politics/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta92/ERES980.htm>

362. Pirvulescu C. Local public administration in Romania/ C. Pirvulescu / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://unpan1.un.org/intradoc/>

363. Roux A. Droit constitutionnel local/ A. Roux. – Paris, 1995. – P. 5.

364. Subsidiarity. EU Glossary/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://europe.eu.int/scadplus/glossary/>; <http://mis.ueplac.kiev.ua/ua/tools/>

365. Wuertenberger T. The Principle of Subsidiarity as a Constitutional Principle, in: Jahrbuch zur Staats und Verwaltungswissenschaft/ T. Wuertenberger. – Bd., 1999. – S. 65.

ДОДАТКИ

Додаток А

Анкета опитування

Шановні респонденти, проводиться соціологічне дослідження щодо практичної реалізації конституційного права громадян на службу в органах місцевого самоврядування. Дослідження є анонімним, отримана інформація буде використана з метою вдосконалення забезпечення прав людини і громадянина, служби в органах місцевого самоврядування.

Будемо вдячні, якщо Ви приділите увагу і дасте відповіді на питання.

1. Чи відомі Вам конституційні права громадян, якими держава гарантує їх правовий статус?

- а) відомі;
- б) частково відомі;
- в) не відомі.

2. Чи є реальним, на Ваш погляд, конституційне право громадян України на службу в органах місцевого самоврядування?

- а) є реальним;
- б) є частково обмеженим;
- в) є абстрактним.

3. Чи задовольняє Вас рівень соціальних гарантій, які держава надає особам, які працюють в органах місцевого самоврядування?

- а) задовольняє;
- б) частково задовольняє;
- в) не задовольняє.

4. Чи задовольняють Вас умови праці, що орган місцевого самоврядування забезпечує особам, які працюють на посадах в органах місцевого самоврядування?

- а) задовольняє;
- б) частково задовольняє;

в) не задовольняє.

5. Чи стикалися Ви з дискримінацією або обмеженням Вашого права на службу в органах місцевого самоврядування?

- а) такі факти мали місце;
- б) такі факти мали місце, але були завуальовані;
- в) ні, такого не було.

6. Чи існує, на Вашу думку, можливість зробити кар'єру в органах місцевого самоврядування?

- а) так, існує;
- б) за певних умов, які від мене не залежать;
- в) не існує.

7. Чи Ваші політичні переконання впливають на реалізацію права на службу в органах місцевого самоврядування?

- а) впливають;
- б) я не висловлюю своїх політичних переконань;
- в) не впливають.

8. Чи поширюється, на Вашу думку, дія принципу рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування на відносини конкурсного відбору?

- а) так, поширюється;
- б) не поширюється.

9. Які з перелічених, на Вашу думку, факторів, впливають на практичну реалізацію принципу рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування?

- а) корупція і родинні зв'язки;
- б) професіоналізм та досвід роботи;
- в) нічого не впливає.

10. Чи Ваше конституційне право на службу в органах місцевого самоврядування фактично реалізується у практичній діяльності на відповідній посаді?

- а) реалізується;
- в) частково реалізується;
- в) не реалізується.

11. Чи потребує, на Вашу думку, змін система гарантій, якими Конституція та закони України забезпечують право громадян на службу в органах місцевого самоврядування?

- а) потребує докорінних змін;
- б) потребує часткових змін;
- в) не потребує.

РЕЗУЛЬТАТИ

анкетування щодо практичної реалізації конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування

Загальна чисельність опитаних респондентів – 400 чоловік. З них 300 чоловік (75%) – студенти Національної академії внутрішніх справ, а інші 100 чоловік (25%) – посадові особи органів місцевого самоврядування Рівненської області (Рівненської обласної ради, Зарічненської районної ради, Зарічненської селищної ради, Дібрівської сільської ради, Серницької сільської ради, Морочненської сільської ради). Участь в опитуванні взяли особи різного віку: від 21 до 30 років – 22 %; від 31 до 40 років – 31 %; від 41 до 50 років – 29 %; понад 50 років – 18 %

Термін проведення – з 02.12 по 05.12 2014 року

1. Чи відомі Вам конституційні права громадян, якими держава гарантує їх правовий статус?

Варіанти відповіді	Чол. (%)
а) відомі	212 (53%)
б) частково відомі	110 (27,5%)
в) не відомі	78 (19,5%)

2. Чи є реальним, на Ваш погляд, конституційне право громадян України на службу в органах місцевого самоврядування?

Варіанти відповіді	Чол. (%)
а) є реальним	216 (54,0)
б) частково реальним	140 (35,0)
в) є абстрактним	44 (11,0)

3. Чи задовольняє Вас рівень соціальних гарантій, які держава надає особам, які працюють в органах місцевого самоврядування?

Варіанти відповіді	Чол. (%)
а) задовольняє	104 (26,0)
б) частково задовольняє	192 (48,0)
в) не задовольняє	104 (26,0)

4. Чи задовольняють Вас умови праці, які орган місцевого самоврядування забезпечує особам, що працюють на муніципальних посадах?

Варіанти відповіді	Чол. (%)
а) задовольняє	192 (48,0)
б) частково задовольняє	104 (26,0)
в) не задовольняє	104 (26,0)

5. Чи стикалися Ви з дискримінацією або обмеженням Вашого права на службу в органах місцевого самоврядування?

Варіанти відповіді	Чол. (%)
а) такі факти мали місце	134 (33,5)
б) такі факти мали місце, але були завуальовані	180 (45,0)
в) ні, такого не було	86 (21,5)

6. Чи існує, на Вашу думку, можливість зробити кар'єру в органах місцевого самоврядування?

Варіанти відповіді	Чол. (%)
а) так, існує	214 (53,5)
б) за певних умов, які від мене не залежать	180 (45,0)
в) не існує	6 (1,5)

7. Чи Ваші політичні переконання впливають на реалізацію права на службу в органах місцевого самоврядування ?

Варіанти відповіді	Чол. (%)
а) впливають	144 (36,0)
б) я не висловлюю своїх політичних переконань	176 (44,0)
в) не впливають	80 (20,0)

8. Чи поширюється, на Вашу думку, дія принципу рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування на відносини конкурсного відбору?

Варіанти відповіді	Чол. (%)
а) так, поширюється	356 (89,0)
б) не поширюється	44 (11,0)

9. Які з перелічених, на Вашу думку, факторів, впливають на практичну реалізацію принципу рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування?

Варіанти відповіді	Чол. (%)
а) корупція і родинні зв'язки	264 (66,0)
б) професіоналізм та досвід роботи	132 (33,0)
в) нічого не впливає	4 (1,0)

10. Чи Ваше конституційне право на службу в органах місцевого самоврядування фактично реалізується у практичній діяльності на відповідній посаді?

Варіанти відповіді	Чол. (%)
а) реалізується	104 (26,0)
б) частково реалізується	252 (63,0)
в) не реалізується	44 (11,0)

11. Чи потребує, на Вашу думку, змін система гарантій, якими Конституція та закони України забезпечують право громадян на службу в органах місцевого самоврядування?

Варіанти відповіді	Чол. (%)
а) потребує докорінних змін	24 (6,0)
б) потребує часткових змін	342 (85,5)
в) не потребує	34 (8,5)

АНАЛІТИЧНА ДОВІДКА
за результатами анкетування щодо практичної реалізації
конституційного права громадян України на службу в органах місцевого
самоврядування

Узагальнивши отримані дані, можемо зробити висновок, що більшість респондентів в принципі вважають, що в процесі практичної реалізації права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування мають місце певні проблеми. По-перше, потребує уваги той факт, що трохи більше половини опитуваних мають ґрунтовне уявлення про ті права, якими держава гарантує право на службу в органах місцевого самоврядування, інша частина має лише часткові знання з цього питання (27,5 %), або зовсім не уявляють собі змісту цих прав (19,5 %). Дана проблема є безумовно суттєвою, оскільки саме від рівня знань у цій площині залежить практична можливість посадових осіб місцевого самоврядування користуватися даним правом, а претендентам на посаду керуватися цими правами під час конкурсного відбору, під час інших процедур, пов'язаних із вступом на посаду.

Щодо самого права, то 54,0 % опитуваних вважають його реальним, але в той же час негативним фактом є те, що 46,0% респондентів мають сумніви з приводу дійсної реальності даного права, з яких 11,0 % вважають його абстрактним.

Досліджуючи систему соціальних та трудових гарантів, які надаються посадовим особам місцевого самоврядування, можна зробити висновок, що соціальними гарантіями задоволені лише чверть опитуваних (26,0%), у той час як гарантії у сфері трудових прав задовольняють майже половину опитуваних (48,0 %). Не задоволені соціальними та трудовими гарантіями 26,0 % респондентів, частково задоволені трудовими гарантіями – 26,0%, а соціальними – 48,0 %. Відповідно ця сфера практичної реалізації конституційного права на службу в органах місцевого самоврядування також потребує вдосконалення.

Занепокоєння викликає той факт, що третина опитуваних (33,5 %) в практичній діяльності стикалися із фактами дискримінації у службовій сфері, 45,0% респондентів мали справу із завуальованими фактами дискримінації, і тільки п'ята частина опитуваних (21,5%) не відчували дискримінації або обмеження свого права на службу в органах місцевого самоврядування в практичній діяльності.

Майже всі опитувані (98,5 %) вважають, що в органах місцевого самоврядування можливо зробити кар'єру, хоча 45,0 % наголошують на тому, що для цього повинні існувати певні умови.

Про те, що сучасна служба в органах місцевого самоврядування є занадто політизованою, свідчить той факт, що лише п'ята частина опитуваних (20,0 %) стверджує, що їх політичні переконання не впливають на практичну реалізацію права на службу в органах місцевого самоврядування, 44,0 % респондентів вважають за доцільне не висловлювати своїх політичних уподобань, а 36,0% стверджують, що політична складова впливає на їх діяльність на відповідних посадах.

Про високий рівень якості конкурсного відбору та доцільність використання даної форми вибору на посади в органах місцевого самоврядування свідчить той факт, що майже 90,0 % стверджують, що вона (ця форма) забезпечує практичну можливість рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування. У той же час 9,0 % респондентів так не вважають, і ці результати свідчать про необхідність подальшого вдосконалення конкурсів.

Безумовно, негативним фактом є те, що 66,0% опитаних вказують на корупцію та родинні зв'язки як фактори, які впливають на практичну реалізацію принципу рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування, тільки 33,0 % назвали професіоналізм та досвід роботи як умову для доступу до служби в органах місцевого самоврядування.

У практичній площині на те, що право на службу в органах місцевого самоврядування повністю реалізується, вказали 26,0 % опитуваних, 63,0 %

вважають, що це право реалізується частково, а 11,0% – що це право залишається нереалізованим. Треба зазначити, що саме такий результат ми отримали, коли вивчали проблему «реальності – абстрактності» цього права.

Разом з тим, переважна більшість опитуваних (85,5 %) вважає, що дане право, або точніше його конституційно-правове забезпечення, потребує часткових змін, тільки 6,0 % респондентів ратують за радикальне оновлення цього права, а 8,5 % вважають, що воно не потребує оновлення і змін.

За допомогою проведеного анкетування ми виявили найбільш дискусійні питання, яким слід приділити особливу увагу в дисертаційному дослідженні, оскільки вони суттєвим чином впливають на практичну реалізацію конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування, обґрунтовують внесення змін до законодавства.



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел./факс: 255-49-02

№ 125

" 15 " 06 2015 р.

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач секретаріату Комітету
Верховної Ради України з питань прав
людини, національних меншин і
міжнаціональних відносин

Сімон Володимир Павлович

" 15 " 06 2015 року

АКТ

про впровадження результатів дисертаційного дослідження здобувача
кафедри загально правових дисциплін
Національної академії внутрішніх справ

**Сьох Катерини Ярославівни «Конституційне право громадян на службу в
органах місцевого самоврядування» в діяльність
Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і
міжнаціональних відносин**

Комісія у складі Завідувача секретаріату Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин Сімон Володимира Павловича, старшого консультанта Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин Теплюк Вікторії Сергіївни складала цей акт про те, що результати дисертаційного дослідження здобувача кафедри загально правових дисциплін Національної академії внутрішніх справ Сьох Катерини Ярославівни на тему «Конституційне право громадян на службу в органах місцевого самоврядування» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право; у вигляді пропозицій, що стосуються удосконалення норм чинного законодавства, зокрема Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про місцеве самоврядування» мають необхідний науковий, теоретичний, методологічний рівень та практичну значимість та при можливості будуть використані під час нормотворчої та правозастосовної діяльності Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин.

Члени комісії:

Сімон В.П.

Теплюк В.С.

ЗАТВЕРДЖУЮ

Голова Рівненської обласної ради
Кириллов Михайло Михайлович



15 червня 2015 року №14/32

АКТ

**про впровадження в Рівненській обласній раді
результатів дисертаційного дослідження здобувача кафедри
загальноправових дисциплін
Національної академії внутрішніх справ
Сьох Катерини Ярославівни «Конституційне право громадян на службу
в органах місцевого самоврядування»**

Комісія у складі:

Сологуба Богдана Євстафійовича – керуючого справами виконавчого апарату обласної ради – керівника секретаріату;

Гречка Богдана Адамовича – начальника відділу юридичного забезпечення та кадрової роботи виконавчого апарату обласної ради;

Криворученка Сергія Олександровича – заступника начальника організаційного відділу виконавчого апарату обласної ради

склала цей акт про те, що результати дисертаційного дослідження здобувача кафедри загальноправових дисциплін Національної академії внутрішніх справ Сьох Катерини Ярославівни на тему «Конституційне право громадян на службу в органах місцевого самоврядування» у вигляді пропозицій щодо реалізації права громадян на службу в органах місцевого самоврядування, правового статусу осіб органів місцевого самоврядування, попередження порушення цього права громадян та інші положення дисертаційного дослідження мають необхідну практичну цінність.

Комісія вважає, що представлені пропозиції, отримані на основі проведеного дослідження, виявили необхідний теоретичний і методологічний рівень, практичну значимість і будуть по можливості враховані в практичній роботі Рівненської обласної ради у вигляді теоретичних матеріалів при проведенні семінарів, конференцій, круглих столів.

Члени комісії:

1. Сологуб Б.Є.

2. Гречко Б.А.

3. Криворученко С.О.



ЗАТВЕРДЖУЮ

Перший проректор Національної
академії внутрішніх справ
доктор юридичних наук, професор
полковник міліції



Гусарев С.Д.

2015 року

АКТ

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження здобувача
кафедри загально - правових дисциплін Національної академії внутрішніх справ
Сьох Катерини Ярославівни «Конституційне право громадян на службу в
органах місцевого самоврядування» у навчальний процес та науково-дослідну
роботу Національної академії внутрішніх справ**

Комісія у складі: начальника кафедри конституційного та міжнародного права, кандидат юридичних наук, доцент Калиновський Б.В., начальник навчально-методичного центру, кандидат юридичних наук Корж-Ікаєва Т.Г., начальник відділу організації науково-дослідної роботи, кандидат юридичних наук Бодюл Є.М., склала цей акт про те, що результати дисертаційного дослідження здобувача кафедри загально - правових дисциплін НАВС Сьох К.Я. на тему «Конституційне право громадян на службу в органах місцевого самоврядування» впроваджені у науковий процес та науково-дослідну роботу академії.

1. Матеріали дисертаційного дослідження Сьох К.Я. застосовуються у навчальному процесі при підготовці та проведенні лекцій, семінарських і практичних занять зі студентами з дисциплін «Конституційне право», «Теорія держави та права», «Муніципальне право».

2. Результати дисертаційного дослідження Сьох К.Я. відображені у науково-практичних та навчально-методичних матеріалах для студентів, де в якості джерел рекомендовано такі публікації:

1. Сьох К.Я. Поняття конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування / К.Я. Сьох // Право і суспільство : наук. журн. – 2011. – № 2. – С. 83–86.

2. Сьох К.Я. Види конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування / К.Я. Сьох // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2012. – № 1. – С. 117–122.

3. Сьох К.Я. Зміст конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування / К.Я. Сьох // Право і суспільство : наук. журн. – 2012. – № 2. – С. 48–53.

Вважаємо, що відповідні пропозиції мають необхідний теоретичний та методологічний рівень і практичну значимість, та у разі їх імплементації у національну законодавчу базу, сприятимуть підвищенню якості нормативно-правового забезпечення у досліджуваній сфері будуть по можливості враховані в навчальному процесі Національної академії внутрішніх справ.

**Начальник кафедри конституційного
та міжнародного права
кандидат юридичних наук, доцент**



Б.В. Калиновський

**Начальник навчально-
методичного центру
кандидат юридичних наук**



Т.Г. Корж-Ікаєва

**Начальник відділу
організації науково-дослідної роботи
кандидат юридичних наук**



Є.М. Бодюл