



УДК 342.553 (477)

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ У СФЕРІ ДОСТУПУ ГРОМАДЯН ДО СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ Й КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

Москальчук К.М., к. ю. н.,
доцент кафедри конституційного права та державного управління
Міжнародний гуманітарний університет

У статті авторський аналіз низки найбільш впливових міжнародно-правових стандартів політичних прав людини (Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, Конвенція про політичні права жінок тощо) надав підстави сформулювати висновок про те, що право доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування в Основному Законі України закріплено з урахуванням їхнього змісту.

Ключові слова: право доступу громадян до муніципальної служби, право доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування, політичні права, міжнародні стандарти.

В статье авторский анализ ряда наиболее значимых международно-правовых стандартов политических прав человека (Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах, Конвенция о политических правах женщин и др.) дал основание сформулировать вывод о том, что право доступа граждан к службе в органах местного самоуправления в Основном Законе Украины закреплено с учетом их содержания.

Ключевые слова: право доступа граждан Украины на муниципальную службу, право доступа граждан Украины к службе в органах местного самоуправления, политические права, международные стандарты.

Moskalchuk K.M. COMPARATIVE ANALYSIS OF THE INTERNATIONAL STANDARDS OF THE CITIZENS' RIGHT FOR THE MUNICIPAL SERVICE AND THE CONSTITUTION OF UKRAINE

The author's analysis of some of the most significant international standards of political rights (Universal Declaration of Human Rights, International Covenant on Civil and Political Rights, Convention on the Political Rights of Women, and others) gives the basis to formulate the conclusion that the right for the municipal service is regulated by the Constitution of Ukraine with the regard to their content.

Key words: Ukrainian citizens' right to municipal service, Ukrainian citizens' right to the municipal service, political rights, international standards.

Постановка проблеми. На сучасному етапі після Революції Гідності в Україні триває реформа публічної служби. Відбувається лustrация, продовжується оптимізація кількості державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування. Безперечно, для подолання мінусів антидемократичної спадщини найбільша увага при цьому приділяється такому виду публічної служби, як державна служба. Що ж до служби в органах місцевого самоврядування, то відповідні питання залишаються майже не врегламентованими, а отже, малодослідженими. Це стосується й проблеми, пов'язаної з правом доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування. У зв'язку з вищезазначеним важливим науковим завданням є ліквідація цієї прогалини.

Ступінь розробленості проблеми. Проблеми, пов'язані з правом доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування, досліджували такі вчені, як С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова, П.А. Трачук та ін., однак ці автори не аналізували питання відповідності конституційної регламентації цього права міжнародним стандартам у сфері прав людини й в інших сферах.

Мета статті – проаналізувати міжнародні стандарти у сфері прав людини та в інших сферах, які мають стосунок до права доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування, провести порівняльно-правовий аналіз положень цих актів із нормами Конституції України, що закріплюють це право.

Виклад основного матеріалу. Одним із політичних прав громадян України є право доступу до служби в органах місцевого самоврядування, передбачене ч. 2 ст. 38 Конституції України. У найсучаснішому коментарі Основного Закону – у науково-практичному коментарі Конституції

Національної академії правових наук України (2-ге видання, 2011 р.) – зазначено, що редакція ст. 38 Конституції України відповідає загально-визнаним міжнародним документам з прав людини й запозичена з них [1, с. 287]. Таке саме твердження міститься й в історично першому доктринальному коментарі Основного Закону України – у Коментарі до Конституції України Інституту законодавства Верховної Ради 1996 р. [2, с. 103–104]. Тим не менше, ані в цих, ані в інших коментарях Основного Закону України не констатовано, що ч. 2 ст. 38 Конституції України має навіть більш широкий зміст, ніж норми основних світових стандартів (Загальної декларації прав людини, Міжнародного пакту про громадянські і політичні права).

Адже ч. 2 ст. 38 Конституції України стосується права доступу громадян України не тільки до державної служби, а й до служби в органах місцевого самоврядування (й участі у вирішенні не лише державних справ, а й справ місцевого значення). Ця ситуація є не дуже типовою, тому що, як влучно зазначає В.М. Шаповал, «ті положення про права людини і їх гарантії, що містяться в прийнятих у пострадянських країнах Основних Законах, сформульовано з урахуванням змісту ключових міжнародних документів гуманітарного характеру, які встановлюють стандарти у сфері прав людини, але ці стандарти не завжди належно реалізовано в законотворчості й правозастосуванні» [3, с. 57]. Порівняння ж тексту ч. 2 ст. 38 Конституції України з текстами основних міжнародних стандартів надає підстави зробити висновок про те, що вона є більш широкою за змістом, так як у ній йдеться не тільки про право доступу громадян до державної служби, а й про право доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування.

У свою чергу, дослідження відповідних міжнародних стандартів надає підстави зробити висновок про те, що наразі положення документів, які стосуються права доступу до державної служби, використовуються за аналогією для регламентації права доступу громадян до публічної служби й тому, що в більшості зарубіжних країн становлення муніципальної служби як окремого від державної служби виду публічної служби відбулося після прийняття основно-го масиву цих документів.

Учені зазначають, що залежно від свого рівня міжнародні документи, які містять стандарти про право доступу громадян до публічної служби, можна поділити так:

- універсальні (світового рівня);
- регіональні (стандарти певного континенту).

Найбільш впливовими універсальними стандартами, тобто стандартами світового рівня, коли йдеться про політичні права, є Загальна декларація прав людини й Міжнародний пакт про громадянські та політичні права.

Загальна декларація прав людини містить згадку про аналізоване право в ст. 21, яка має три частини. Частина 1 ст. 21 передбачає, що кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників; ч. 2 – кожна людина має право рівного доступу до державної служби у своїй країні; у ч. 3 йдеться не про право на службу в органах місцевого самоврядування, а про те, що воля народу повинна бути основою влади уряду; ця воля має виявлятися в періодичних і нефальсифікованих виборах, які повинні провадитися при загальному й рівному виборчому праві шляхом таємного голосування або ж через інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування [4]. Отже, Загальна декларація прав людини не містить норм стосовно права доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування, і коли йдеться про це право, може бути використана виключно за аналогією – адже в ній згадується про державну службу.

Як відомо, положення Загальної декларації прав людини є дуже стислими та ємними. Їх деталізують і конкретизують два прийняті на її основі міжнародні пакти, у т. ч. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права. Але аналогічне зауваження може стосуватися й змісту ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права [5]. У ній зазначено, що кожен громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації, згаданої в ст. 2, і без необґрунтованих обмежень право й можливість такого: а) брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників; б) голосувати й бути обраним на справжніх періодичних виборах, які проводяться на основі загального та рівного виборчого права при таємному голосуванні й забезпечують свободу волевиявлення виборців; в) допускатися у своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби.

На підставі цього резюмуємо, що ані Загальна декларація прав людини, ані Міжнародний пакт про громадянські та політичні права не містять згадки про право доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування. У них йдеться лише про право доступу до державної служби. Отже, ці норми опосередковано стосуються нормативно-правової регламентації

права доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування (використовуються за аналогією).

Цікаво, що є низка документів, у яких не згадується про право доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування (чи про право доступу до державної служби), але закріплено принципи, важливі для реалізації та гарантування й аналізованого права. Прикладами можуть бути Конвенція про політичні права жінок 1952 р., Конвенція про дискримінацію в галузі праці та занять 1958 р.

Регіональних документів за кількістю набагато більше, ніж універсальних. У зв'язку з наявністю обмежень до обсягу статті регіональні документи будуть розглядатися на прикладі тих, що містять європейські стандарти. Для України євроінтеграція є дуже важливою, а тому доцільно звертати увагу й формулювати пропозиції щодо вдосконалення конституційного законодавства, використовуючи європейські стандарти. Вони містяться здебільшого в актах органів Ради Європи.

Переходячи до розгляду регіональних стандартів на матеріалах європейських стандартів, зазначимо, що основним європейським стандартом, коли йдеться про політичні права, є Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод 1950 р., ратифікована Україною в 1997 р. [6]. Конвенція містить основоположні права та свободи громадянського й політичного характеру. Однак у ній не йдеться про право доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування (як і про право доступу громадян до державної служби). Тим самим можна зробити висновок про те, що європейські країни не розглядають право доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування як основоположне право, захист якого на європейському рівні додатково до судів загальної юрисдикції здійснює також Європейський суд з прав людини (до речі, Хартія основних прав Європейського Союзу 2000 р. також не містить цього права). Але право на доступ до державної служби, а не до служби в органах місцевого самоврядування міститься в підсумковому документі Копенгагенської наради Конференції з людського виміру НБСЕ (1990 р.) [7]. У ньому держави-учасниці підтвердили свою повагу до права громадян добиватися політичних чи державних посад в особистій якості або як представників політичних партій чи організацій без дискримінації.

Детальнішими з погляду змісту норм, на яких базується конституційне право доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування, є європейські муніципальні стандарти. У них згадується вже не про право доступу громадян до державної служби, а про право доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування. Основним серед них є Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р. [8].

Європейська хартія місцевого самоврядування не закріплює право доступу до служби в органах місцевого самоврядування з погляду прав і свобод громадянина. Натомість воно розглянуто з позиції важливості доступу кваліфікованих кадрів до служби в муніципальних органах. Пункт 2 ст. 6 Європейської хартії місцевого самоврядування передбачає, що «умови служби співробітників органів місцевого самоврядування повинні дозволяти добір висококвалі-



фікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності; для цього забезпечуються належні можливості професійної підготовки, винагороди та просування по службі» [8]. У Коментарі до Хартії зазначено, що, «окрім створення відповідних управлінських структур, для ефективної діяльності органів місцевого самоврядування дуже важливою є можливість добирати та утримувати персонал, кваліфікація якого відповідає колу повноважень цих органів. В значній мірі це залежить від спроможності органів місцевого самоврядування запропонувати достатньо сприятливі умови служби» [9].

Ступінь інтеграції в національне законодавство України положень Європейської хартії місцевого самоврядування час від часу оцінюються фахівцями. Станом на 01 листопада 2014 р. останнім документом у цій сфері є Експертний висновок щодо відповідності національного законодавства України положенням Європейської хартії місцевого самоврядування 2010 р. У ньому стосовно п. 2 ст. 6 резюмується: «... умови служби визначаються законом «Про службу в органах місцевого самоврядування» і, загалом, відповідають вимогам Хартії. Слід зазначити, що до числа службовців місцевого самоврядування віднесено лише вузьке коло адміністративних працівників виконавчого органу ради. Закон не поширюється на людей, що виконують практичні муніципальні функції, – вчителів, лікарів, працівників комунальних підприємств тощо. Вони можуть бути віднесені до числа службовців місцевого самоврядування, або краще це питання має бути врегульовано національним законодавством, оскільки вони виконують функції державних службовців на місцевому рівні. Не налагоджено також систему перепідготовки та навчання працівників органів місцевого самоврядування ані на державному рівні, ані на рівні асоціацій органів місцевого самоврядування» [10].

Отже, Хартія не закріплює безпосередньо право доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування. Тим не менше, її положення є важливими тому, що сприяють реалізації цього права. А Експертний висновок є значущим не тільки тому, що відображає з позиції експертів оцінку відповідності частини конституційного законодавства України, що стосується права доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування. У ньому чітко простежується зв'язок між державною службою й муніципальною службою. І варто звернути увагу, що Експертний висновок містить посилання на те, що питання муніципальної служби можуть (у висновку йдеться про те, що в певних випадках мають) бути врегульованими національним законодавством, а не, наприклад, актами органів місцевого самоврядування.

Це надає підстави сформулювати висновок, що положення європейських стандартів про державну службу використовуються за аналогією для регламентації служби в органах місцевого самоврядування, що підкреслює й п. 2 Рекомендації 182 (2005) Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи «Про участь громадянської у справах місцевого значення і виборах». За змістом ця Рекомендація присвячена здійсненню місцевого самоврядування, але на її початку Конгрес звертає увагу на те, що, згідно з Преамбулою до Хартії, «право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, які поділяють-

ся всіма державами-членами Ради Європи» й «це право найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні» [11].

Продовжимо розгляд і порівняльний аналіз європейських стандартів стосовно аналізованого права. Серед європейських стандартів існує ще одна група актів, які є ще більш детальними, коли йдеться про конституційне право доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування, особливо щодо його реалізації. Це стандарти державної та муніципальної служби, що стосуються різних її аспектів, наприклад, антикорупційні стандарти (Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією 1999 р., Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією 1999 р. тощо).

Як бачимо, у європейських стандартах йдеться переважно про державну службу й тільки інколи про муніципальну службу. Крім того, їхні норми мають переважно не нормативно-правову, а адміністративно-, кримінально- та цивільно-правову спрямованість. У зв'язку з цим детально в роботі вони не розглядаються. Однак ці й інші стандарти є важливими для України, тому що наразі відбувається приведення законодавства про державну службу і службу в органах місцевого самоврядування у відповідність до них. Це відповідатиме ініціативі Президента України про децентралізацію публічної влади, яка сформульована в Проекті Закону «Щодо внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)» від 02 липня 2014 р.

Дуже важливим для ефективної децентралізації стане реформування служби в органах місцевого самоврядування. Отже, приведення законодавства України, у тому числі актів, що регламентують конституційне право доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування, у відповідність з європейськими стандартами є нагальним. Воно покладено на Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. Відповідно до рішення Кабінету Міністрів, Центр функціонує при Національному агентстві України з питань державної служби. Центр є активним учасником законопроектної діяльності.

Також зазначимо, що завдяки активності цього та інших органів державної влади в Україні ці стандарти здебільшого втілено в національне законодавство, а саме:

– Закон України «Про боротьбу з корупцією» від 05 жовтня 1995 р. втратив чинність, наразі чинний Закон «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07 квітня 2011 р. передбачає, що «суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення є особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування». Також норми цього Закону треба використовувати з урахуванням Закону «Про очищення влади» від 16 вересня 2014 р.;

– на громадян, які реалізують своє конституційне право доступу до служби в органах місцевого самоврядування, працюють у цих органах, розповсюджується законодавство про працю з урахуванням особливостей, передбачених Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07 червня 2001 р.

Отже, під час розгляду конституційного права доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування доцільно звертатися й до таких джерел галузі трудового права, як Кодекс законів про працю України тощо.

Висновки. Проведений у статті порівняльно-правовий аналіз низки найбільш впливових міжнародно-правових стандартів політичних прав людини (Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, Конвенція про політичні права жінок тощо) надає підстави сформулювати висновок про те, що право доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування в Основному Законі України закріплено з урахуванням їхнього змісту. Отже, ч. 2 ст. 38 Конституції України, яка закріплює за громадянами України право доступу до служби в органах місцевого самоврядування, у разі оновлення Основного Закону не потребує переформулювання. Перспективи подальших розвідок у цьому напрямі вбачаються в перегляді проекту Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» з урахуванням норм Закону України «Про очищення влади» від 16 вересня 2014 р., що нещодавно набув чинності, та впровадження відповідних міжнародних і європейських стандартів у цій сфері [12; 13, с. 13–21].

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В.Я. Тацій (голова редкол.), О.В. Петришин (відп. секретар), Ю.Г. Барабаш та ін. ; Нац. акад. прав. наук України. – 2-ге вид., переробл. і допов. – Х. : Право, 2011. – 1128 с.
2. Коментар до Конституції України. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 1996. – 378 с.
3. Шаповал В.Н. Об особенностях конституционного развития постсоветских стран / В.Н. Шаповал // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 7. – С. 57–61.

4. Загальна декларація прав людини 1948 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_015.
5. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU66003U.html.
6. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції : Закон України від 17 липня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 40. – Ст. 263.
7. Документ Копенгагенського совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступу : <http://hri.ru/docs/?content=doc&id=284>.
8. Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
9. Коментар до Європейської хартії місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oga.mk.ua/>.
10. Експертний висновок щодо відповідності національного законодавства України положенням Європейської хартії місцевого самоврядування 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/www/?p=2364>.
11. Про участь громадськості у справах місцевого значення і виборах : Рекомендація 182 (2005) Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.coe.kiev.ua/docs/kmpbe/r182%282005%29.htm>.
12. Мішина Н.В. Гармонізація законодавства України з правовими позиціями Європейського Суду з прав людини (на матеріалах законодавства про громадські організації) / Н.В. Мішина // Правничий часопис Донецького університету. – 2011. – № 2. – С. 13–21.
13. Мішина Н.В. Європеїзація конституційного права України: проблеми і перспективи / Н.В. Мішина // Публічне право. – 2011. – № 3. – С. 12–20.