

СЬОХ К.Я., здобувач  
(Національна академія внутрішніх справ)

УДК 342.7

## ПОНЯТТЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ГРОМАДЯН УКРАЇНИ НА СЛУЖБУ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Досліджено загальну характеристику прав і свобод людини і громадянина, місце права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування в названій системі, сформульовано його поняття та ознаки, запропоновано висновки і рекомендації.

**Ключові слова:** права і свободи людини і громадянина; конституційне право громадян на службу в органах місцевого самоврядування; ознаки даного права громадянина

Рассматриваются общая характеристика конституционных прав и свобод человека и гражданина и место конституционного права граждан Украины на службу в органах местного самоуправления в названной системе, формулируются его понятие и признаки, предлагаются выводы и рекомендации.

**Ключевые слова:** права и свободы человека и гражданина; конституционное право граждан на службу в органах местного самоуправления, признаки данного права граждан

This article analyses the general characteristics of the right and freedoms of the person and citizen and place in its system of rights of the citizens of Ukraine to the service in the agencies of local self-government; it formulates the notion and features of the Constitutional right of the citizen to the service in the agencies of local self-government; it offers the summaries and recommendations to the principles analyzed.

**Keywords:** the right and freedoms of the person and citizen; Constitutional right of the citizen to the service in the agencies of local self – government; features of such right of the citizen

Права та свободи людини і громадянина є центральним елементом, основою конституційно-правового статусу особи. Саме в правах та свободах юридично формулюються стандарти поведінки людини і громадянина, що визначається та гарантується державою. Через них розкриваються основні принципи взаємовідносин між державою та особою, які на конкретному етапі розвитку держава вважає можливими, суспільно корисними та доцільними чи обов'язковими. Права людини і громадянина, їх соціальне призначення в суспільстві – одна з найбільш важливих проблем історичного, соціального та культурного розвитку людства.

Проблемами прав та свобод людини і громадянина та, зокрема, політичними правами і свободами людини і громадянина, опікувались такі вчені як М. Александров, В. Букач, М. Вітрук, Л. Воеводін, М. Козюбра, А. Колодій, В. Копейчиков, В. Кравченко, С. Лисенков, А. Олійник, В. Погорілко, П. Рабінович, В. Сіренко, Ю. Тодика, О. Фрицький та ін. Конституція України закріплює основні права людини і громадянина та розмежовує поняття «права і свободи людини» і «права і свободи громадянина». Право людини – це її можливості, що необхідні для нормального існування і розвитку як особистості, це певні невід'ємні можливості її особистої свободи, вільної життєдіяльності [1, с. 43]. Ідеться про право як явище, що пов'язане з природною сутністю людини як біологічної істоти, її існуванням та розвитком. Людина (як суб'єкт прав і свобод) у цьому розумінні є фізичною особою. До цього виду належать права на: а) життя (ст. 27); б) повагу до гідності людини (ст. 28); в) свободу та особисту недоторканність (ст. 29); г) недоторканність житла (ст. 30); д) невтручання в особисте та сімейне життя (ст. 32) тощо [2, с. 17]. Права громадянина – це вид і міра можливої поведінки, що пов'язана зі сферою відносин людини з конкретною державою і їх інституціями в якості громадянина цієї країни. Основу даних прав становить належність людини до держави, громадянином якої вона є. І саме громадянин даної держави має право втілити ці можливості, що встановила держава, в дійсність. Їх прикладами є права громадян України на: а) свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації (ст. 36); б) брати участь в управлінні державними справами (ст. 38); в) брати участь у проведенні мітингів, походів, демонстрацій (ст. 39) тощо [2, с. 171]. Права людини мають порівняно з правами громадянина домінуюче значення. Адже вони поширюються на всіх людей, які проживають в тій чи іншій державі, а права громадянина – лише на тих, які є громадянами певної країни. Аналіз останніх публікацій [3] свідчить, що в системі політичних прав виділяється право брати участь в управлінні державними справами. У систему



ж цього права входить і право на службу в органах місцевого самоврядування. Воно є конституційним політичним правом громадян України.

Метою дослідження є аналіз становлення і розвитку конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування, формулювання його поняття та ознак, їх характеристика та пропозиції по удосконаленню його здійснення.

Відповідно до мети завданнями даної роботи є: а) дослідити становлення і розвиток права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування; б) сформулювати його ознаки і визначення; в) дати їх характеристики; г) запропонувати висновки і рекомендації.

Предметом нашого дослідження є право громадянина України на службу в органах місцевого самоврядування. Проблему служби в органах місцевого самоврядування та реалізації прав людини та громадянина в цій сфері досліджували такі вчені, як В. Авер'янов, Б. Андрюсюк, А. Єрьомин, А. Кабанець, В. Пархоменко, Т. Смірнова та ін. У юридичній науці таке поняття, як служба в органах місцевого самоврядування, досить нове. За радянських часів та після проголошення незалежності України до прийняття Конституції України 1996 р. зазначена служба прирівнювалась до державної та не визнавалась самостійним видом діяльності, оскільки місцеві ради народних депутатів та їх виконкоми входили до єдиної системи органів державної влади. Не було вирішено також питання законодавчого регулювання служби в органах місцевого самоврядування. У Законі УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», прийнятому 7 грудня 1990 р. та в Законі України «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 26 березня 1992 р. навіть згадки не було про службу в органах місцевого самоврядування. Першим етапом вирішення питання щодо легалізації служби в органах місцевого самоврядування як самостійної специфічної діяльності стало прийняття Конституції України 28 червня 1996 р. Саме вона у ст. 38 остаточно закріпила право громадян брати участь в управлінні державними справами і користуватися рівним правом доступу до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування [4]. Саме завдяки закріпленню названих прав в Україні здійснюється чітке розмежування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування [5]. Наступним етапом визнання та законодавчого регулювання служби в органах місцевого самоврядування стало прийняття 7 червня 2001 р. Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [6]. Відповідно до нього служба в органах місцевого самоврядування – це професійна, 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 [6]. А. Кабанець вважає, що служба в органах місцевого самоврядування – це професійна діяльність громадян України, що займають посади в органах місцевого самоврядування і їх апарати та спрямована на забезпечення завдань та функцій місцевого самоврядування, реалізацію повноважень цих органів [5, с. 44]. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в системі місцевого самоврядування є органи самоорганізації населення (ст. 5). Порядок організації роботи органів самоорганізації населення закріплюється Законом України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 р. У ст. 21 Закону «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» [7]. Названу статтю слід доповнити такою нормою: «На їх правовий статус розповсюджується дія цього Закону. Отже, служба в органах місцевого самоврядування – це професійна діяльність громадян України, що займають посади в органах місцевого самоврядування, спрямована на реалізацію та забезпечення завдань і функцій місцевого самоврядування та їх повноважень.

В Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. (ст. 5) зазначено, що право на службу в органах місцевого самоврядування мають громадяни України незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на даній території, які мають відповідну освіту і професійну підготовку, володіють державною мовою в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків [6]. Це положення даного Закону України конкретизує положення ч. 2 ст. 38 Конституції України. В результаті комплексного аналізу слід зробити висновки, що право



громадян України на службу в органах місцевого самоврядування – це закріплена Конституцією України та деталізована законами України політична, індивідуальна можливість здійснювати службу в органах місцевого самоврядування, що належить кожному громадянину України за принципом рівності та за умови, що він має відповідну освіту і професійну підготовку, володіє державною мовою в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків і діє з метою забезпечення реалізації завдань та функцій місцевого самоврядування.

Спираючись на запропоноване нами визначення, можна сформулювати такі ознаки права громадянина України на службу в органах місцевого самоврядування: 1) закріплена в Конституції й законах України та гарантована державою можливість громадян України; 2) рівність кожного громадянина України у доступі до муніципальної служби; 3) можливість громадянина України стати службовцем органів місцевого самоврядування чи відмовитись від даної можливості; 4) можливість здійснювати службу в органах місцевого самоврядування з метою забезпечення реалізації завдань та функцій місцевого самоврядування. Основною ознакою даного права є закріплена в Конституції й законах України та гарантована державою можливість громадян України. Це означає, що дане право, його зміст та порядок його реалізації закріплено в Конституції України та в законах України: а) «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [8]; б) «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. та ін. Дане право громадянина не лише закріплюється державою в чинному законодавстві України, а також встановлюються юридичні, економічні, політичні, соціальні гарантії втілення в життя даної можливості громадян України. Іншою ознакою даного права є рівність кожного громадянина України у доступі до муніципальної служби. Ця ознака 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, якщо володіють державною мовою в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків, можуть стати службовцями органів місцевого самоврядування [6]. Ознака права громадянина України стати службовцем органів місцевого самоврядування чи відмовитись від даної можливості проявляється у активній чи пасивній формі дій громадянина, який має свободу вибору – виконувати дану діяльність чи відмовитись від виконання даної діяльності, оскільки не хоче чи не може стати муніципальним службовцем. І останньою ознакою є можливість здійснювати службу в органах місцевого самоврядування з метою забезпечення реалізації завдань та функцій місцевого самоврядування. Забезпечення і реалізація завдань та функцій органів місцевого самоврядування здійснюється посадовими особами місцевого самоврядування. Згідно з Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» посадовою особою є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Дане право громадянина України має закріплення в Конституції України в ч. 2 ст. 38, тому, на нашу думку, воно не належить до галузевих прав і свобод людини громадянина, а є конституційним правом громадянина України. На нашу думку, це право належить до групи політичних прав і свобод людини і громадянина, оскільки воно виступає у якості можливості людини і громадянина брати участь у громадському і державному житті. Служба в органах місцевого самоврядування – специфічна діяльність громадян України на відповідних посадах в органах муніципальної влади, що передбачає систематичне та комплексне вирішення питань місцевого значення, що Конституцією та Законами України віднесено до компетенції органів місцевого самоврядування. Тому, на нашу думку, право громадянина України на службу в органах місцевого самоврядування належать до групи прав громадянина, а не до групи прав людини. Дане право громадянин України може реалізувати лише починаючи з досягнення 18-річного віку, а не з народження, тому дане право громадянина є набутиим і не належить до природних прав людини. Відповідно до класифікації П. Рабіновича [9, с. 7-9], права та свободи людини і громадянина за способом здійснення поділяються на активні і пасивні. Також можна зазначити, що право громадянина України на службу в органах місцевого самоврядування належить 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 з класифікацією прав і свобод людини та громадянина, що запропонована П. Рабіновичем [9, с. 8-9], права людини за суб'єктивним складом здійснення поділяються на індивідуальні і колективні. На нашу думку, право громадянина України на службу в органах місцевого самоврядування є



індивідуальним правом, оскільки реалізація його залежить від волі громадянина України бути службовцем муніципальних органів чи не бути, та відбувається самостійне здійснення повноважень на відповідній посаді в органах місцевого самоврядування даним службовцем під час реалізації свого права на службу в органах місцевого самоврядування. Отже, право громадянина України на службу в органах місцевого самоврядування – це конституційне, політичне, індивідуальне право громадянина України доступу до служби в органах муніципальної влади.

Підбиваючи підсумки, можна запропонувати такі висновки та рекомендації:

1. Права громадянина – це вид і міра можливої поведінки, що пов'язана зі сферою відносин людини з конкретною державою і їх інституціями в якості громадянина цієї країни. Їх прикладами є права громадян України на: а) свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації (ст. 36); б) брати участь в управлінні державними справами (ст. 38); в) брати участь у проведенні мітингів, походів, демонстрацій (ст. 39) тощо.

2. Служба в органах місцевого самоврядування – це професійна діяльність громадян України, що займають посади в органах місцевого самоврядування, спрямована на реалізація та забезпечення завдань і функцій місцевого самоврядування та їх повноважень.

3. Право громадян України на службу в органах місцевого самоврядування – це закріплена Конституцією України та деталізована законами України політична, індивідуальна можливість здійснювати службу в органах місцевого самоврядування, що належить кожному громадянину України за принципом рівності та за умови, що він має відповідну освіту і професійну підготовку, володіє державною мовою в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків, і діє з метою забезпечення реалізації завдань та функцій місцевого самоврядування.

4. Ознаки права громадянина України на службу в органах місцевого самоврядування: 1) закріплена в Конституції та законах в Україні та гарантована державою можливість громадян України; 2) рівність кожного громадянина України у доступі до муніципальної служби; 3) можливість громадянина України стати службовцем органів місцевого самоврядування чи відмовитись від даної можливості; 4) можливість здійснювати службу в органах місцевого самоврядування з метою забезпечення реалізації завдань та функцій місцевого самоврядування.

5. Пункт 2, ст. 21 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» слід доповнити такою нормою: «На їхній правовий статус розповсюджується дія цього Закону».

#### Список використаної літератури:

1. Конституційні права, свободи і обов'язки людини і громадянина в Україні / За ред. академіка НАН України Ю.С. Шемчушенка. – К., 2008.
2. Колодій А.М., Олійник А.Ю. Права, свободи та обов'язки людини і громадянина в Україні: Підруч. – К., 2008.
3. Конституційне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т. / За ред. Ю.С. Шемчушенка. – К., 2008. – Т. 2.
4. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К., 1997.
5. Кабанець А.Г. Державна служба та служба в органах місцевого самоврядування: Навч. посіб. – Х., 2009.
6. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 р. (зі змінами і доповненнями, внесеними Законами України від 19.06.2003 р. № 976-IV, від 02.10.2003 р. № 1215-IV) // Офіційний Вісник України. – 2001. – № 26. – Ст. 1151.
7. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 липня 2001 р. // ВВР. – 2001. – № 48. – Ст. 254.
8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України. – К., 2001.
9. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави: Посіб. – 2-е вид., зі змін. і доп. – К., 1994.

*Надійшла до редакції 18.01.2011*

