

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

УДК 342.72

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

Досліджено поняття змісту права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування, його елементи; запропоновано рекомендації.

**Ключові слова:** зміст конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування; елементи змісту даного права громадян України.

Исследуется понятие содержания права граждан Украины на службу в органах местного самоуправления, его элементы; предлагаются рекомендации.

**Ключевые слова:** содержание конституционного право граждан на службу в органах местного самоуправления; элементы содержания данного права граждан Украины.

In the article investigational concept of maintenance of right for the citizens of Ukraine on service in the organs of local self-government, his element; conclusions and recommendations are offered.

**Keywords:** a table of contents of constitutional right for the citizens of Ukraine is on service in the organs of local self-government; elements of maintenance of this right for the citizens of Ukraine.

Людина не може існувати окремо від інститутів громадянського суспільства, в тому числі й від органів місцевого самоврядування. Вона бере активну участь у їх створенні та функціонуванні. Особливе значення у діяльності органів муніципальної влади належить громадянам України, за волевиявленням яких ці органи стають легітимними або які стають їх посадовими особами та виконують визначені законодавством повноваження щодо вирішення питань місцевого значення. Саме реалізація конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування стає важливою умовою для ефективного функціонування місцевого самоврядування в Україні. У практичній діяльності громадяни України, враховуючи невисокий рівень правової культури населення, не завжди повністю усвідомлюють зміст даного права, не знають та не можуть фактично втілити дане конституційне право в життя. Це суттєво впливає на якість кадрового потенціалу муніципальної влади та на можливість органів місцевого самоврядування надавати якісні послуги населенню. З метою вирішення цих проблем ми спробуємо проаналізувати зміст конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування та дати практичні рекомендації для ефективної його реалізації.

Метою дослідження є аналіз змісту конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування, формулювання елементів змісту даного права громадянина України, характеристика кожного з них та висунення пропозицій щодо їх удосконалення.

Відповідно до мети завданнями даної роботи є: а) визначити поняття змісту права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування; б) розкрити структуру змісту конституційного права громадянина України на службу в органах місцевого самоврядування; в) визначити їх особливості; г) запропонувати висновки і рекомендації.

Закріплення в Конституції України соціального і правового принципів держави передбачає всю повноту політичних, соціально-економічних, культурних та інших прав і свобод людини і громадянина. Звідси метою сучасного розвитку українського суспільства є утвердження прав людини і громадянина, забезпечення умов для їх повної реалізації [1]. Але деякі положення Конституції України про права і свободи людини і громадянина стають деклараціями або неефективно втілюються в життя, оскільки людина чи громадянин не завжди в повному обсязі розуміють їх зміст та порядок реалізації.

Великого значення в сучасному демократичному суспільстві України набуває процес активної участі громадян України в управлінні не тільки державними справами, але й у вирішенні питань місцевого значення шляхом безпосередньої їх участі в діяльності органів місцевого самоврядування. Саме реалізація конституційного права громадян України на службу в органах



місцевого самоврядування відображає реальність демократичного розвитку України та сприяє ефективності діяльності муніципального апарату та суттєвого поліпшення життя населення на місцевому рівні.

Ефективна реалізація конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування залежить від багатьох чинників. На нашу думку, головним чинником є неповне розуміння громадянами України змісту своїх можливостей щодо доступу до муніципальної служби.

У філософському значенні зміст – це певним чином впорядкована сукупність елементів та процесів, які утворюють предмет чи явище [2, с. 372]. Ми вважаємо, що під змістом конституційного права на службу в органах місцевого самоврядування необхідно розуміти основну думку законодавця, який вкладає в положення ч. 2 ст. 38 Конституції України можливості громадян користуватися рівним правом доступу до служби в органах місцевого самоврядування [1].

У науці конституційного права зміст прав людини досліджували різні науковці. Так, В.В. Букач зазначає, що зміст конституційних політичних прав і свобод громадян є багатограним явищем, кожний елемент якого є комплексом, групою прав і свобод, і має систему гарантій правового, організаційного, політичного, економічного та іншого характеру [3, с. 11]. Л.А. Івершенко досліджувала зміст конституційного права на приватну власність, під яким вона розуміє не просто якусь певну арифметичну суму можливостей, а складну структуру, окремі компоненти якої взаємно зумовлюють один одного [4, с. 10]. Науковці приділяли увагу змісту багатьох прав людини, але зміст конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування як окремого права громадян України ще не досліджувався в науці конституційного права.

Отже, на нашу думку, під змістом конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування необхідно розуміти систему взаємопов'язаних можливостей, що складають сутність цього права та визначають його основні особливості, за допомогою яких кожен громадянин України має реальну здатність мати доступ до муніципальної служби.

Права людини є засобом відображення не потенційних, а реальних можливостей індивіда, закріплених у законодавчих актах держави. Це вказує на суб'єктивний характер даних прав. Суб'єктивне право як юридична категорія має свій зміст та структуру. Зміст права складають можливості, які забезпечують реалізацію інтересів суб'єкта суспільних відносин.

У теорії права розглядається зміст суб'єктивного права (відповідно, ми розглянемо зміст права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування) як такий, що складається з чотирьох елементів – можливостей, що й наповнюють його структуру, а саме: право-поведінка, право-вимога, право-претензія, право-користування [5, с. 34]. М.І. Матузов, який запропонував дану структуру змісту суб'єктивного права, зазначає, що в той же час всі ці елементи можна уявити собі як одну правову можливість, а єдність вказаних чотирьох можливостей, власне, і складає зміст права і його структуру [5, с. 35]. Спираючись на теорію М.І. Матузова про структуру змісту суб'єктивного права, В.О. Боняк у зміст конституційного права на освіту включає чотири структурні можливості: а) на власні дії навчатися; б) на вимогу належної поведінки від зобов'язаної сторони (на чужі дії створювати умови для навчання); в) на звернення за захистом до держави в особі її органів у разі порушення права на освіту (право на захист); г) на користування соціальним благом здобувати теоретичні знання та практичні навички [6, с. 10]. Аналогічну структуру змісту права на життя, на повагу до гідності, на недоторканність особистості, житла, особистого життя людини, свободи пересування, думок, совісті та інших громадянських прав людини визначає О.Б. Горова. Вона вказує, що зміст кожного з названих прав розглядається крізь можливість діяти, вимагати відповідних дій від зобов'язаних суб'єктів, користуватися соціальним благом та звертатися за захистом до уповноважених органів і фізичних осіб [7, с. 8]. Це саме положення про існування чотирьох елементів змісту конституційного права людини на звернення, що пропонує О.Б. Горова, підтримує Л.А. Лазаренко [8, с. 11].

Ми також приєднуємось до сталої наукової думки про існування чотирьох елементів змісту права людини: власних дій чи бездіяльності; дій зобов'язаного суб'єкта; користування соціальним благом; звернення при необхідності за захистом конституційного права до компетентних суб'єктів. Отже, на нашу думку, зміст конституційного права громадян України на



службу в органах місцевого самоврядування складається з таких можливостей: а) обиратись чи призначатись 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) звертатись до компетентних органів місцевого самоврядування чи держави та їх посадових осіб чи суду із зверненнями про охорону, захист чи відновлення конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування; г) користуватись можливостями, що наповнюють зміст конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування, з метою задоволення своїх законних потреб та інтересів.

Таким чином, розуміння змісту права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування як суб'єктивного права неможливо без уточнення змісту кожного з заявлених можливостей.

Право-поведінку слід розглядати як можливість поводитись активно, здійснювати будь-які дії, що передбачені юридичними нормами та не заборонені законом [9, с. 185]. Застосовуючи дану можливість до права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування, її необхідно розуміти як будь-яку діяльність громадянина, що спрямована на забезпечення його доступу до муніципальної служби. Дана правомочність може реалізовуватись лише громадянами України шляхом: а) їх балотування та обирання територіальною громадою на посаду сільського, селищного чи міського голови, депутата місцевої ради або члена органів самоорганізації населення; б) обирання або затвердження відповідною радою на відповідні 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, на посаду керівника секретаріату районної та обласної ради та керівників структурних підрозділів виконавчого апарату районної та обласної ради. 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» від 10 липня 2010 р. у 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 недієздатним) та не має судимості за вчинення умисного злочину, а якщо мав таку судимість, то ця судимість повинна бути погашена або знята у встановленому законом порядку [10]. Щодо осіб, що 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» від 7 червня 2001 р. у 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 [11]. На нашу думку, дане положення ч. 2 ст. 5 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. 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».

Отже, муніципальна служба передбачає виконання завдань та функцій, що віднесені 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 йому ефективно виконати повноваження, що передбачає відповідна посада муніципального органу, або може дискредитувати статус муніципальної влади.

Право-вимога складається з можливості вимагати здійснення певних дій від зо-



бов'язаного суб'єкта, тобто це обтяжування другої сторони, стосовно якої спрямовані дії управомоченої особи, зобов'язанням щодо здійснення будь-яких дій або утримання від яких-небудь дій. Як зазначається в теорії права, «можливість вимагати виступає тут як дещо другорядне, як підтримка здійснення власних прав і свобод» [12, с. 377]. Це 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 чи в інші органи місцевого самоврядування. Ця ж можливість вимагати належної поведінки також може бути спрямована до виборчих комісій щодо обрання депутатів місцевих рад чи сільських, селищних, міських голів. Ці вимоги можуть стосуватись належного виконання органами місцевого самоврядування та їх посадовими чи службовими особами своїх повноважень щодо: прийняття заяв від кандидатів на заміщення вакантних посад у виконавчі органи та їх своєчасний розгляд; прийняття заяв від кандидатів на посаду депутатів місцевих рад чи сільських, селищних, міських голів, їх розгляд та створення рівних умов для проведення агітації та легітимного обрання на відповідну 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 для створення сприятливих умов (правових, матеріально-технічних, інформаційних, організаційних та інших) для ефективного проходження служби громадянами України на відповідній посаді в органах місцевого самоврядування.

Отже, право-вимога носія конституційного права громадянина України на службу в органах місцевого самоврядування є структурним складовим елементом змісту названого конституційного права і реалізується шляхом вимоги до зобов'язаного суб'єкта здійснити свої обов'язки.

Право-претензія – це можливість носія (уповноваженого суб'єкта) конституційного права громадянина України на службу в органах місцевого самоврядування звернутись за захистом свого порушеного права до правоохоронних органів чи до інших компетентних суб'єктів названого конституційного права з проханням охороняти від правопорушення чи за захистом або відновленням порушеного права, тобто привести в дію правоохоронний механізм держави забезпечити реалізацію названого конституційного права [9, с. 131]. Суть даної можливості полягає в тому, що юридична дія громадянина слугує підставою для обов'язкового здійснення певних правозастосовчих дій, однією із сторін яких буде уповноважений державний орган. У цьому разі на державу покладається обов'язок зі створення такого правового поля, в межах якого забезпечуватимуться основні права і свободи людини і громадянина. Саме даний елемент дозволяє говорити про ступінь гарантованості певних прав та їх втілення в життя. Право громадянина 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 оснований 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» від 02 жовтня 1996 р. говориться: «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» [13]. 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 правоможливостей, 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 вливатись в систему інших правових категорій, що забезпечують гарантію його реалізації в будь-якій ситуації.

Отже, право-претензія є самостійним складовим елементом змісту конституційного права громадянина України на службу в органах місцевого самоврядування.

Право на користування соціальним благом науковцями розглядається як основа вищеназваних можливостей. Так, можна зустріти думку про те, 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 [14, с. 236]. Виходячи з цього, право-користування відображає соціальне призначення конституційного права на службу в органах місцевого самоврядування. За допомогою названого права громадяни України можуть ефективніше вирішувати проблеми місцевого рівня. Право громадян України на службу в органах місцевого самоврядування означає можливість громадян України користуватися соціальним благом – здійснювати муніципальну владу. Володіти цим правом насамперед значить «користуватись цим благом». В іншому випадку воно не має ніякого сенсу, бо право – не юридична абстракція, що має цінність сама по собі. 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» [5, с. 42].

У результаті аналізу основних елементів змісту даного права громадян України ми з'ясували його особливі ознаки. До них можливо віднести такі: а) це право громадян України можуть реалізовувати з метою активної участі у суспільно-політичному житті та (опосередковано) для задоволення власних матеріальних потреб та інтересів; б) ці можливості, що включають у себе 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 назване право можуть громадяни України шляхом їх обрання чи призначення на відповідні посади в органи місцевого самоврядування та виконання ними своїх посадових повноважень; е) реалізація даного права громадян України можлива лише за активної участі держави та її органів шляхом забезпечення реалізації цього права; є) обмеження реалізації даного права громадян України можливе лише за вмотивованим рішенням суду або в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

Підбиваючи підсумки, можна запропонувати такі висновки і рекомендації:

1. Під змістом конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування необхідно розуміти систему взаємопов'язаних можливостей, що складають сутність цього права та визначають його основні особливості, за допомогою яких кожен громадянин України має реальну здатність мати доступ до муніципальної служби.

2. На нашу думку, зміст конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування складається з таких можливостей: а) обиратись чи призначатись 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) звертатись до компетентних органів місцевого самоврядування чи держави та їх посадових осіб чи суду 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.



3. На нашу думку, положення ч. 2 ст. 5 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. 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».

**Список використаної літератури:**

1. Конституція України. – К., 2006.
2. Философский словарь / Под ред. М.М. Розенталя. – Изд. 3-е. – М., 1972.
3. Букач В.В. Конституційні політичні права та їх забезпечення міліцією: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2004.
4. Івершенко Л.А. Конституційне право людини і громадянина на приватну власність в Україні та забезпечення його реалізації органами внутрішніх справ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2006.
5. Матузов Н.И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. – Саратов, 1972.
6. Боняк В.О. Конституційне право людини і громадянина на освіту та його забезпечення в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2005.
7. Горова О.Б. Конституційні громадянські права людини в Україні і їх забезпечення міліцією (роль міжнародно-правових норм в цьому процесі): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2000.
8. Лазаренко Л.А. Зміст конституційного права на звернення // Право і суспільство. – 2008. – № 5. – С. 9-15.
9. Общая теория государства и права / Под ред. В.В. Лазарева. – М., 1996.
10. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 10.07.2010 р. // ВВР. – 2010. – № 35-36. – Ст. 491.
11. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 р. (зі змінами і доповненнями, внесеними Законами України від 19.06.2003р. № 976 – IV, від 02.10.2003 р. № 1215 – IV) // Офіційний вісник України. – 2001. – № 26. – Ст. 1151.
12. Нерсисянц В.С. Проблемы общей теории права и государства. – М., 2000.
13. Про звернення громадян: Закон України від 02 жовтня 1996 р. // ВВР. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
14. Общая теория государства и права: Академический курс: В 2-х тт. / Под ред. проф. М. Н. Марченко. – М., 1998.

Надійшла до редакції 30.05.2012

**ТОМАШ Л.В.**, здобувач  
(Львівський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 316.3 : 321.01

### СПІВВІДНОШЕННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА І ДЕРЖАВИ

Стаття присвячена розкриттю співвідношення та взаємодії держави як публічно-владного інституту, який необхідно розглядати як потребу становлення громадянського суспільства, як саморегулюючу соціальну систему, як інститут вторинний, похідний від громадянського суспільства, як відповідну форму його самореалізації та буття.

**Ключові слова:** державна влада, громадянське суспільство, політична система, правова держава, функції держави, демократичне державотворення, публічно-владний інститут, соціальна справедливість, політична система громадянського суспільства.

Статья посвящена раскрытию соотношения и взаимодействия государства как публично-властного института, который необходимо рассматривать как потребность становления гражданского общества, как саморегулирующуюся социальную систему, как институт вторичный, производный от гражданского общества, как соответствующую форму его самореализации и бытия.

**Ключевые слова:** государственная власть, гражданское общество, политическая система, правовое государство, функции государства, демократическое построение государства, публично-властный институт, социальная справедливость, политическая система гражданского общества.

The article deals with the analysis of state correlation and interaction as public authority

