

DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2021.1.2.16>

ADMINISTRACYJNO-PRAWNE PROBLEMY DOSTĘPU DO SŁUŻBY W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Kimal Huseinov

*student Katedry Prawa Administracyjnego, Prawa i Postępowania Karnego Międzynarodowego
Uniwersytetu Biznesu i Prawa (Chersoń, Ukraina)
ORCID ID: 0000-0002-3301-5095
e-mail: huseinov_k@gmail.com*

Adnotacja. Celem artykułu jest analiza problemów administracyjno-prawnych obywateli Ukrainy powstających w procesie realizacji prawa dostępu do służby w jednostkach samorządu terytorialnego.

Zaproponowano, aby uznać, że warunki realizacji prawa do służby w jednostkach samorządu terytorialnego są warunkami określonymi przepisami prawa administracyjnego i konstytucyjnego, których obecność zapewnia obywatelowi możliwość realizacji subiektywnego prawa należącego do niego, a ograniczenie realizacji prawa dostępu do służby w jednostkach samorządu terytorialnego to okoliczności przewidziane w prawie administracyjnym, w których czasie istnienia obywatel tymczasowo nie ma możliwości realizacji subiektywnego prawa należącego do niego.

Okazało się, że architektonika Ustawy Ukrainy „O służbie w jednostkach samorządu terytorialnego” przekonuje o konieczności oddzielenia warunków realizacji prawa do służby w jednostkach samorządu terytorialnego od ograniczeń realizacji tego prawa. Analiza Projektu Ustawy „O służbie w jednostkach samorządu terytorialnego” numer rejestracyjny 1223 z dnia 2 września 2019 r. wskazuje, że nie dokonuje się w niej rozgraniczenia regulacji prawnej warunków realizacji prawa do służby w jednostkach samorządu terytorialnego oraz ograniczeń w realizacji tego prawa.

Słowa kluczowe: prawo do służby w jednostkach samorządu terytorialnego, służba w jednostkach samorządu terytorialnego, wybrani urzędnicy samorządowi, pracownicy jednostek samorządu terytorialnego, stosunek prawny do służby w jednostkach samorządu terytorialnego, władza publiczna.

ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROBLEMS OF ACCESS TO SERVICE IN LOCAL GOVERNMENT BODIES

Kimal Huseinov

*Postgraduate Student at the Department of Administrative, Criminal Law and Procedure
International University of Business and Law (Kherson, Ukraine)
ORCID ID: 0000-0002-3301-5095
e-mail: huseinov_k@gmail.com*

Abstract. The purpose of the article is to analyze the administrative and legal problems of citizens of Ukraine that arise in the process of exercising the right of access to service in local governments.

In the article, the author proposes to consider that the conditions for exercising the right to serve in local governments are the circumstances established by the provisions of administrative and constitutional law, the existence of which gives a citizen the opportunity to exercise his subjective right, and the restrictions on the exercise of the right of access to service in local governments are circumstances provided by administrative law, during the existence of which the citizen is temporarily unable to exercise his subjective right.

It is formulated that to talk about the conditions of exercising the right to access to service in local governments and separately – to limit the exercise of the right to access to service in local governments – is an approach that reflects the current legal regulation of our study.

Key words: right to serve in local self-government bodies, service in local self-government bodies, elected officials of local self-government bodies, employees of local self-government bodies, legal relations in the service in local self-government bodies, public authorities.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ДОСТУПУ ДО СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Кінал Гусейнов

*здобувач кафедри адміністративного, кримінального права і процесу
Міжнародного університету бізнесу і права (Херсон, Україна)
ORCID ID: 0000-0002-3301-5095
e-mail: huseinov_k@gmail.com*

Анотація. Метою статті є аналіз адміністративно-правових проблем громадян України, що виникають у процесі реалізації права доступу до служби в органах місцевого самоврядування.

Запропоновано вважати, що умови реалізації права на службу в органах місцевого самоврядування – це встановлені положеннями адміністративного й конституційного законодавства обставини, наявність яких надає громадянину можливість реалізувати належне йому суб'єктивне право, а обмеження реалізації права на доступ до

служби в органах місцевого самоврядування – це передбачені адміністративним законодавством обставини, на час існування яких громадянин тимчасово не має можливості реалізувати належне йому суб'єктивне право.

Виявлено, що архітектоніка Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» переконує в необхідності відокремлення умов реалізації права на службу в органах місцевого самоврядування від обмежень реалізації цього права. Аналіз Проекту Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», реєстраційний номер 1223, від 2 вересня 2019 року свідчить про те, що в ньому не здійснюється розмежування правової регламентації умов реалізації права на службу в органах місцевого самоврядування та обмежень реалізації цього права.

Ключові слова: право на службу в органах місцевого самоврядування, служба в органах місцевого самоврядування, виборні посадові особи місцевого самоврядування, службовці органів місцевого самоврядування, правовідносини на службі в органах місцевого самоврядування, публічна влада.

Вступ. Як часто рекомендується в українській юридичній науці, варто почати аналізувати поставлене питання – питання адміністративно-правових умов реалізації права на службу в органах місцевого самоврядування – від загального до конкретного.

Таким чином, опрацювавши матеріал від загального до конкретного, слід перейти до аналізу низки положень, що мають вагоме значення в контексті дослідження реалізації права на службу в органах місцевого самоврядування.

Основна частина. Метою статті є аналіз адміністративно-правових проблем громадян України, що виникають у процесі реалізації права доступу до служби в органах місцевого самоврядування.

Матеріали й методи дослідження. Під час проведення дослідження автор спирався на діалектичний та аксіологічний методологічні підходи до розв'язання поставленого перед собою питання. У статті під час розгляду матеріалів авторських досліджень і розробок вітчизняних і зарубіжних вчених застосовуються методи індукції, дедукції, а також аналізу й синтезу, формально-логічний і герменевтичний методи.

Результати та їх обговорення. Рухаючись від загального до конкретного, слід погодитись з І.І. Задоям щодо того, що «під час реалізації права на доступ до державної служби особливу роль відіграють умови, за наявності яких особа матиме реальну можливість реалізувати таке право. Формулювання та закріплення цих умов не лише надає особі можливості реалізувати таке право, але й дозволяє комплектувати державні органи висококваліфікованими кадрами, які спроможні забезпечити економічний і соціальний розвиток держави» (Задоя, 2013: 71). Твердження авторки доречне для застосування й до права на службу в органах місцевого самоврядування (Мішина, 2019; Мішина, 2020).

Ще раз нагадаємо, що належність як державної служби, так і служби в органах місцевого самоврядування, до публічної служби робить можливим «запозичення» ідей, положень законодавства тощо щодо державної служби для подальшого вдосконалення адміністративно-правової регламентації реалізації права на службу в органах місцевого самоврядування.

Водночас важливо враховувати загальні положення, тенденції та принципи службового права (як зазначив В.Б. Коваленко, «це сукупність правових норм, безпосередньо пов'язаних із регламентацією організації та функціонування публічної служби, забезпечення реалізації та захисту публічного інтересу особами, які перебувають на певних посадах і наділених для цього певним обсягом публічно-владних повноважень» (Коваленко, 2021: 50)).

Отже, йдеться про доступ до служби в органах місцевого самоврядування в контексті вступу на цю службу (початку трудових відносин).

Існує низка вимог до осіб, які прагнуть обійняти посади в органах місцевого самоврядування. За умов наявності обмежень до обсягу дисертаційних досліджень на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, у цьому розділі йтиметься не про виборні посади місцевого самоврядування, а про інші посади. Варто нагадати, що осіб, які їх обіймають, запропоновано іменувати службовцями органів місцевого самоврядування.

Як влучно сформулювали Р.С. Мельник і В.М. Бевзенко – знов-таки, це твердження можна застосувати від загального до конкретного, – «компетентними здійснювати від імені суб'єктів публічної адміністрації повноваження та виконувати завдання є публічні службовці. Саме вони є безпосередніми виконавцями приписів норм законодавства, і саме вони здійснюють публічне управління від імені суб'єктів публічної адміністрації, «доносять» їх волю до суспільства» (Мельник, Бевзенко, 2014: 230).

До цього визначення слід додати цитату з однієї з праць відомого фахівця з адміністративного права В.Б. Авер'янова, який в процесі міркування над сутністю службовця розставив акценти для розуміння такого поняття. На думку В.Б. Авер'янова, «працівник повинен служити, а не обслуговувати чи заробляти. Причому служити він повинен не партії, не приватним інтересам і не роботодавцеві, а важливішим цінностям, якими визначаються публічні суспільно значущі інтереси» (Адміністративне право України, 2005: 567). Слід повністю погодитись із цим узагальненням.

В українській юридичній літературі наявне визначення поняття «умови реалізації права на доступ до державної служби». Знов-таки, у межах руху від загального до конкретного це визначення представляє інтерес. Варто зауважити, що його сформулювала І.І. Задоя.

Відповідно до її думки «умови реалізації права на доступ до державної служби можна визначити як передбачені адміністративним законодавством обставини, наявність яких надає громадянину можливість реалізувати своє конституційне право на доступ до державної служби, тобто в адміністративному законодавстві закріплюються юридичні умови (вимоги), за наявності яких особа отримує можливість реалізувати таке право, а їх відсутність унеможливує його реалізацію» (Задоя, 2013: 71).

Таким чином, можна застосувати напрацювання авторки за аналогією до права доступу до служби в органах місцевого самоврядування в Україні.

По-перше, варто підкреслити, що І.І. Задоя цілком слушно посилається саме на адміністративне законодавство. Але приблизно половина умов встановлюється й конституційним законодавством (це вірно як щодо державної служби, так і щодо служби в органах місцевого самоврядування).

По-друге, варто наголосити на тому, що авторка влучно веде мову про конституційний характер аналізованого права.

По-третє, вона цілком справедливо посилається на ті юридичні наслідки, які тягне за собою наявність або відсутність виконання особою закріплених вимог.

Слід запропонувати вважати, що умови реалізації права на службу в органах місцевого самоврядування – це встановлені положеннями адміністративного й конституційного законодавства обставини, наявність яких надає громадянину можливість реалізувати належне йому суб'єктивне право.

Водночас авторка звернула увагу й на обмеження щодо аналізованого нею права. Так, вона сформулювала, що «обмеження реалізації права на доступ до державної служби – це передбачені адміністративним законодавством обставини, на час існування яких особа тимчасово позбавляється можливості реалізувати право на доступ до державної служби» (Задоя, 2013: 92).

Варто визнати це формулювання перспективним із боку запозичення щодо права на службу в органах місцевого самоврядування в Україні.

По-перше, І.І. Задоя справедливо послалася на те, що обмежувальні обставини визначаються адміністративним законодавством (йдеться про правообмеження). Однак багато з обмежень встановлюються й конституційним законодавством.

По-друге, авторка наголосила на тимчасовості обмежень (правообмежень), що важливо. Зокрема, у дослідженні І.І. Задоя наголошено, «що обмеження реалізації права на доступ до державної служби мають тимчасовий характер (наприклад, судимість знімається або ж погашається), оскільки після припинення їх існування особа отримує можливість реалізувати право на доступ» (Задоя, 2013: 92). Варто погодитись із цією розробкою.

Слід додати, що правообмеження ґрунтуються на недискримінаційному підході, тобто не можуть уважатися дискримінаційними.

Отже, варто вважати, що обмеження реалізації права на доступ до служби в органах місцевого самоврядування – це передбачені адміністративним законодавством обставини, на час існування яких громадянин тимчасово не має можливості реалізувати належне йому суб'єктивне право.

Варто зауважити, що вести мову про умови реалізації права на доступ до служби в органах місцевого самоврядування та окремо – про обмеження реалізації права на доступ до служби в органах місцевого самоврядування, – це підхід, який відбиває чинну нормативно-правову регламентацію досліджуваного нами питання.

Зокрема, Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» в Розділі I «Загальні положення» містить статтю, що встановлює умови реалізації права на доступ до служби в органах місцевого самоврядування. Це стаття 5 «Право на службу в органах місцевого самоврядування» (варто нагадати, що назва цієї статті не відповідає її змісту). Стаття містить такий зміст:

«Право на службу в органах місцевого самоврядування мають громадяни України незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного й соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території».

На посаду можуть бути призначені особи, які мають відповідну освіту й професійну підготовку, володіють державною мовою та регіональними мовами в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків відповідно до вимог статті 11 Закону України «Про засади державної мовної політики».

Стосовно осіб, які обрані (затверджені) відповідною радою на посади, зазначені в абзаці третьому статті 3 цього Закону, а також стосовно осіб, які претендують на зайняття зазначених в абзаці четвертому статті 3 цього Закону посад в органах місцевого самоврядування, за їх письмовою згодою проводиться спеціальна перевірка в порядку, встановленому Законом України «Про запобігання корупції».

Особи, які претендують на зайняття посад в органах місцевого самоврядування, зобов'язані повідомити керівництву органу, на зайняття посади в якому вони претендують, про працюючих у цьому органі близьких осіб.

Примітка. Термін «близькі особи» в цьому Законі вживається в значенні, наведеному в Законі України «Про запобігання корупції» (Про службу в органах місцевого самоврядування, 2001).

Таким чином, відповідно до статті до числа умов реалізації права на службу в органах місцевого самоврядування належать такі:

- громадянство України;
- освітньо-професійний рівень;
- володіння державною мовою;
- успішне проходження спеціальної перевірки;
- інформування про близьких осіб у значенні Закону України «Про запобігання корупції» (дивись, наприклад, (Mishyna, 2020)).

Що ж до обмежень реалізації аналізованого права, то вони містяться в одній зі статей Розділу III Закону, а саме в статті 12 «Обмеження, пов'язані з прийняттям на службу в органи місцевого самоврядування та проходженням служби». До числа положень статті станом на 1 січня 2021 року належать такі:

«На службу в органи місцевого самоврядування не можуть бути прийняті особи:

- 1) визнані судом недієздатними;
- 2) які мають судимість за вчинення умисного кримінального правопорушення, 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;
- 5) які в разі прийняття на службу в органи місцевого самоврядування будуть безпосередньо підпорядковані близьким особам.

На посадових осіб місцевого самоврядування поширюються вимоги й обмеження, встановлені Законом України «Про запобігання корупції».

Посадові особи місцевого самоврядування не можуть бути організаторами й безпосередніми учасниками страйків та інших дій, що перешкоджають виконанню органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим чи органами місцевого самоврядування передбачених законом повноважень.

Інші обмеження, пов'язані з проходженням служби в органах місцевого самоврядування, встановлюються виключно законами України» (Про службу в органах місцевого самоврядування, 2001).

Вікове обмеження міститься в статті 18 «Граничний вік перебування на службі в органах місцевого самоврядування» Розділу III аналізованого Закону.

Висновки. Архітектоніка Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» переконає в необхідності відокремлення умов реалізації права на службу в органах місцевого самоврядування від обмежень реалізації цього права. Аналіз Проекту Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», реєстраційний номер 1223, від 2 вересня 2019 року свідчить про те, що в ньому не здійснюється розмежування правової регламентації умов реалізації права на службу в органах місцевого самоврядування та обмежень реалізації цього права.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 2. Особлива частина / ред. колегія : В.Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ : Юрид. думка, 2005. 624 с.
2. Задоя І.І. Адміністративно-правові засади реалізації права на доступ до державної служби : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Одеса, 2013. 239 с.
3. Коваленко В.Б. Принципи службового права України : дис. ... д-ра філософії. Запоріжжя, 2021. 225 с.
4. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : Навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.
5. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення в Україні: типологія та класифікація. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Том XX VI. Одеса, 2020. С. 81–89.
6. Мішина Н.В. Участь населення у місцевому самоврядуванні: регламентація в концепціях української муніципальної реформи. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2019. № 20. С. 48–53.
7. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.
8. Mishyna N.V. Self-Organized Bodies of the Population and the Local Government's Nature Concepts. *Юридика / Juridica*. 2020. № 1. С. 16–20.
9. Mishyna N.V. Guarantees of Local Government in Ukraine. *Юридика / Juridica*. 2020. № 2. С. 15–18.

References:

1. Administratyvne pravo Ukrayiny. Akademichnyy kurs : pidruchnyk (2005) [Administrative law of Ukraine. Academic course: textbook]: in 2 volumes: Vol. 2. Special part / ed. Board: V.B. Averyanov (chairman) and others. K.: Jurid. opinion, 624 p. [in Ukrainian].
2. Zadoya, I.I. (2013). Administratyvno-pravovi zasady realizatsiyi prava na dostup do derzhavnoyi sluzhby: dys. ... kand. yuryd. nauk [Administrative and legal principles of realization of the right to access to public service: Ph.D. thesis (Candidate of Law)]. Odesa. 239 p. [in Ukrainian].
3. Kovalenko, V.B. (2021). Pryntsypy sluzhbovoho prava Ukrayiny [Principles of service law of Ukraine] (Ph.D. thesis). Zaporizhzhya, 225 p. [in Ukrainian].
4. Mel'nyk, R.S (ed.) (2014). Zahalne administratyvne pravo: navchalnyy posibnyk [General administrative law: textbook]. Kyiv: Vaite. 376 p. [in Ukrainian].
5. Mishyna, N.V. (2020) Orhany samoorganizatsiyi naselelynya v Ukrayini: typolohiya ta klasyfikatsiya [Bodies of self-organization of the population in Ukraine: typology and classification]. *Naukovi pratsi Natsional'noho universytetu "Odeska yurydychna akademiya"*. Odesa, vol. XXVI, pp. 81–89 [in Ukrainian].
6. Mishyna, N.V. (2019). Uchast naselelynya u mistsevomu samovryaduvanni: rehlyamentatsiya v kontseptsiyakh ukrayinskoyi munitsypalnoyi reform [Population participation in local self-government: regulation in the concepts of Ukrainian municipal reform]. *Visnyk Pivdennoho rehionalnoho tsentru Natsionalnoyi akademiyi pravovykh nauk Ukrayiny*, no. 20, pp. 48–53 [in Ukrainian].
7. Verkhovna Rada of Ukraine (2001). Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovryaduvannya: Zakon Ukrayiny vid 7 chervnya 2001 roku. [On Service in Local Self-Government Bodies: Law of Ukraine of June 7, 2001]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> [in Ukrainian].
8. Mishyna, N.V. (2020). Self-Organized Bodies of the Population and the Local Government's Nature Concepts. *Yurydyka / Juridica*, no. 1, pp. 16–20 [in English].
9. Mishyna, N.V. (2020). Guarantees of Local Government in Ukraine. *Yurydyka / Juridica*, no. 2, pp. 15–18 [in English].