

ПИЛИПІВ В. І.,
здобувач кафедри адміністративного
та господарського права
(Запорізький національний університет)

УДК 342.9
DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.1.2.15>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СЛУЖБОВИХ ПРАВОВІДНОСИН В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПОЛОЖЕННЯ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

Сучасний стан адміністративно-правового регулювання службових правовідносин в органах місцевого самоврядування може бути охарактеризований за двома основними напрямками.

Перший напрям охоплює реальний «стан справ» у цій сфері. Тобто, необхідним є звернення уваги на те, які саме чинні нормативно-правові акти – закони – наявні у законодавстві України, коли йдеться про службу в органах місцевого самоврядування.

Другий напрям охоплює перспективне законодавство – адже для того, щоб зрозуміти поточний стан нормативно-правової регламентації службових правовідносин в органах місцевого самоврядування, щоб оцінити ефективність відповідних правових норм, необхідність їх подальшого удосконалення, слід як раз звернути увагу на те, що пропонується на законопроектному рівні.

Метою статті є проаналізувати ті положення Конституції України 1996 року, які складають основу для здійснення адміністративно-правового регулювання службових правовідносин в органах місцевого самоврядування.

До числа ознак публічної служби, які слід враховувати у дослідженнях адміністративно-правового спрямування, доцільно відносити наступні: політичний характер; професійний характер; спрямування на реалізацію функцій і завдань Української держави; орієнтація на публічний інтерес; нематеріальний характер результату діяльності з надання адміністративних та інших послуг.

За підсумками цього стислого огляду можна підвести підсумок, що у Розділі XI взагалі не згадується про службу в органах місцевого самоврядування, що слід визнати недоліком. Варто запропонувати доповнити цей Розділ положеннями, у яких би йшлося про службу в органах місцевого самоврядування. А саме, ці положення можна додати у статтю 146. Це надасть можливість підвищити рівень змістовності положень цієї статті та підвищить рівень престижу служби в органах місцевого самоврядування.

Отже, варто рекомендувати викласти цю статтю у такій редакції:

«Стаття 146. Інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування, основи служби в органах місцевого самоврядування визначаються законом».

Перспективи подальших досліджень вбачаються в аналізі також і інших актів чинного законодавства з цього питання.

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



Pylypiv V. I. Administrative regulation of legal relations in local governments: the provisions of the Constitution of Ukraine

The current state of administrative and legal regulation of official legal relations in local governments can be characterized in two main ways.

The first direction covers the real "state of affairs" in this area. That is, it is necessary to pay attention to what current regulations – laws – are available in the legislation of Ukraine when it comes to service in local governments.

The second area covers promising legislation – because in order to understand the current state of legal regulation of official relations in local governments, to assess the effectiveness of relevant legal norms, the need for their further improvement, you should pay attention to what is proposed at the draft level. .

The purpose of the article is to analyze the provisions of the Constitution of Ukraine of 1996, which form the basis for the implementation of administrative and legal regulation of official relations in local governments.

Among the features of public service, which should be taken into account in the research of administrative and legal direction, it is appropriate to include the following: political nature; professional character; focus on the implementation of functions and tasks of the Ukrainian state; focus on the public interest; intangible nature of the result of activities for the provision of administrative and other services.

Based on the results of this brief review, it can be concluded that Section XI does not mention service in local self-government bodies at all, which should be considered a shortcoming. It should be suggested that this section be supplemented with provisions dealing with service in local self-government bodies. Namely, these provisions can be added to Article 146. This will provide an opportunity to increase the content of the provisions of this article and increase the prestige of service in local governments.

Therefore, it is recommended to present this article in the following wording:

"Article 146. Other issues of organization of local self-government, formation, activity and responsibility of local self-government bodies, bases of service in local self-government bodies shall be determined by law."

Prospects for further research are seen in the analysis of other acts of current legislation on this issue.

Key words: *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.*

Постановка проблеми. Сучасний стан адміністративно-правового регулювання службових правовідносин в органах місцевого самоврядування може бути охарактеризований за двома основними напрямками.

Перший напрям охоплює реальний «стан справ» у цій сфері. Тобто, необхідним є звернення уваги на те, які саме чинні нормативно-правові акти – закони – наявні у законодавстві України, коли йдеться про службу в органах місцевого самоврядування.

Другий напрям охоплює перспективне законодавство – адже для того, щоб зрозуміти поточний стан нормативно-правової регламентації службових правовідносин в органах місцевого самоврядування, щоб оцінити ефективність відповідних правових норм, необхідність їх подальшого удосконалення, слід як раз звернути увагу на те, що пропонується на законопроектному рівні.

Щодо першого напрямку (групи) слід відмітити: фахівці переконані, що «правові засади публічної служби становлять низка нормативно-правових актів, кількість яких за підрахунками окремих експертів перевищує 650» [1, с. 12].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми, окреслені у статті, досліджувала низка вчених – фахівців з адміністративного права. При написанні статті було викори-



стано напрацювання таких дослідників, як Ю. П. Битяк, Н. П. Матюхіна, С. А. Федчишин, А.Б. Гришук, М.І. Цуркан, В.С. Тимків, О.В. Бедний, та інших фахівців з юридичних наук (переважно з конституційного права України – Н.В. Мішиної, О.В. Сінькевич).

Мета статті. Метою статті є проаналізувати ті положення Конституції України 1996 року, які складають основу для здійснення адміністративно-правового регулювання службових правовідносин в органах місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. В межах першого напрямку слід охарактеризувати, у першу чергу, – Конституцію України, прийняту на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року.

Отже, Основний Закон України – Конституція 1996 року – є важливим документом, коли йдеться про стан адміністративно-правового регулювання службових правовідносин в органах місцевого самоврядування.

В юридичній літературі справедливо склалося твердження, що Конституція України 1996 року є Основним Законом, якому притаманна низка важливих юридичних якостей, які роблять це джерело право важливим для кожної без виключень галузі права – і галузь адміністративного права не є виключенням (дивись, наприклад, [2; 3]).

Відомий фахівець з конституційного права України О.В. Сінькевич у своєму монографічному дослідженні відзначила, що «до числа юридичних функцій Конституції України слід уважати належними:

- установчу,
- інтегративну;
- програмну функції» [4, с. 220-221].

Якщо ці функції є юридичними, то вони проявляються у нормах будь-якої галузі права України, – і адміністративне право не є виключенням. Слід взяти до уваги ці міркування дослідниці. До того ж, слід підкреслити: виокремлення програмної функції такого важливого нормативно-правового акту, джерела галузі адміністративного права, як Конституція України 1996 року, робить доцільною та актуальною ту класифікацію законів України, що регламентують службу в органах місцевого самоврядування, яка була запропонована нами на початку цього підрозділу.

А.Б. Гришук, досліджуючи адміністративно-правовий вимір державної служби в Україні на монографічному рівні, сформулювала, що «на основі аналізу дисертаційних дослідженнях у галузі адміністративного права, нормативно-правового регулювання діяльності державних службовців в Україні доцільно виокремити особливу роль Конституції України.

Це зумовлено, по-перше, тим, що вона, будучи актом вищої юридичної сили, становить правову базу поточного законодавства соціальної держави. У ній отримують юридичне закріплення різні види правових актів, що видають державні органи.

По-друге, Конституція України є системо-утворювальним правовим актом, оскільки у ній відображено вертикальну та горизонтальну структури національного законодавства.

По-третє, крім регулятивної функції, Основний Закон країни забезпечує внутрішню єдність норм національної правової системи й ефективні правові зв'язки із міжнародним законодавством» [5, с. 32].

Слід звернути увагу, що це твердження є більш справедливим по відношенню до державної служби, однак, за аналогією його можна застосувати і по відношенню до служби в органах місцевого самоврядування.

Отже, у Конституції України 1996 року є низка положень, які стосуються безпосередньо служби в органах місцевого самоврядування.

По-перше, слід звернути увагу на частину другу статті 5. Частина перша цієї статті проголошує, що «Україна є республікою», а у частині другій йдеться про те, що «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [6]. Слід визнати це положення важливим – адже воно підкреслює значення служби в органах місцевого самоврядування у сучасному Українському суспільстві.



Враховуючи, що народ України здійснює свою владу, у тому числі, через органи місцевого самоврядування, можна прийти до висновку, що адміністративно-правова регламентація служби в органах місцевого самоврядування є надзвичайно важливою.

При цьому цитована частина статті 5 робить наголос і на тому, що усі питання, пов'язані з органами місцевого самоврядування, – а отже, і питання служби в них – мають не тільки правовий, але й політичний характер. Політичний вимір Конституції України 1996 року не є предметом нашого дисертаційного дослідження, але слід рекомендувати у цьому контексті звернути увагу на праці дослідника М.В. Томенко, який розробляв цю проблематику протягом кількох років.

По-друге, у Розділі I Конституції 1996 року привертає увагу і Стаття 7. Відповідно до її положень, «в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування». Відповідно до цього, зрозумілим стає, чому в межах адміністративного права настільки значна увага приділяється проблемним питанням служби в органах місцевого самоврядування.

По-третє, в Основному Законі України 1996 року окремий розділ присвячено місцевому самоврядуванню. Йдеться про Розділ XI «Місьцеве самоврядування».

Цей Розділ містить статті 140-146, у яких йдеться про різні аспекти місцевого самоврядування в Україні, наприклад:

- статтю 140 присвячено конституційній дефініції поняття «місьцеве самоврядування», у ній визначено, що слід уважати територіальною громадою, а також окреслено коло органів місцевого самоврядування;

- статтю 141 присвячено виборним (представницьким) органам місцевого самоврядування, у яких можуть проходити службу ті особи, які мають відповідне конституційне право;

- статтю 142 присвячено окресленню матеріальних та фінансових основ місцевого самоврядування (у контексті дослідження служби в органах місцевого самоврядування важливо, щоб заробітна плата службовців була б на конкурентному рівні);

- стаття 143 проголошує повноваження різних органів місцевого самоврядування;

- стаття 144 підкреслює, що органи місцевого самоврядування визнаються суб'єктами нормотворчості, вони наділені правом приймати підзаконні акти (а отже, питання служби в органах місцевого самоврядування можуть регламентуватися і цими актами);

- стаття 145 є лаконічною, та встановлює, що «права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку»;

- стаття 146 є відсильною та передбачає, що «Інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом».

Також згадку про те, що питання адміністративно-правового регулювання служби в органах місцевого самоврядування визначаються Законом, слід додати і до переліку тих питань, які регламентуються виключно законами України. Конституція України 1996 року містить цей перелік у статті 92. Зараз ця стаття має таку редакцію, коли йдеться про аналізовані положення:

«Стаття 92. Виключно законами України визначаються: ...

12) організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики та інформатики».

Навряд чи, розглядаючи положення щодо адміністративно-правової регламентації служби в органах місцевого самоврядування, можна оминати увагою питання співвідношення понять «публічна служба» – «служба в органах місцевого самоврядування» – «державна служба».

Тим більше, що усі ці три поняття знайшли своє визначення у чинному адміністративному законодавстві України, акти якого як раз і аналізуються у цьому підрозділі.

Поняття «публічна служба» міститься у пункті 17 частини 3 статті Кодекс адміністративного судочинства України. Відповідно до положень цього важливого джерела адміністративного права, публічна служба – це «діяльність на державних політичних посадах,



професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування» [6].

Це поняття вже отримало певний рівень критики у сучасній українській літературі з адміністративного права. Наприклад, М.І. Цуркан зауважив, що воно «не містить сутнісних характеристик та особливостей публічної діяльності, у ньому наводиться лише перелік видів цієї діяльності, що є порушенням правил юридичної техніки» [7, с. 5-6].

Варто зауважити, що також і в юридичній літературі наявні спроби визначити це поняття.

Так, В. Тимків запропонував уважати, що «публічна служба – це політична та професійна діяльність громадян України в органах державної влади, органах місцевого самоврядування і їх апаратах та інших недержавних органах, на які законами покладено виконання публічних функцій держави» [8, с. 73]. А О.В. Бедний переконаний, що «публічна служба є діяльністю, яка здійснюється на професійній основі особами, які займають посади в органах публічної влади, спрямована на здійснення покладених суспільством через державу на ці органи суспільно-важливих (публічних) функцій» [9, с. 14].

Зрозуміло, що існує значно більше думок вчених щодо того, як саме слід визначити поняття «публічна служба» у контексті юридичних досліджень у цілому та адміністративно-правових досліджень зокрема. Але, так як публічна служба у цілому не є предметом нашого дисертаційного пошуку, то на підставі наведених вище нормативного дослідження та доктринальних дефініцій можна узагальнити, які ж саме ознаки притаманні публічній службі.

Висновки. До числа ознак публічної служби, які слід враховувати у дослідженнях адміністративно-правового спрямування, доцільно відносити наступні: політичний характер; професійний характер; спрямування на реалізацію функцій і завдань Української держави; орієнтація на публічний інтерес; нематеріальний характер результату діяльності з надання адміністративних та інших послуг.

За підсумками цього стислого огляду можна підвести підсумок, що у Розділі XI взагалі не згадується про службу в органах місцевого самоврядування, що слід визнати недоліком. Варто запропонувати доповнити цей Розділ положеннями, у яких би йшлося про службу в органах місцевого самоврядування. А саме, ці положення можна додати у статтю 146. Це надасть можливість підвищити рівень змістовності положень цієї статті та підвищить рівень престижу служби в органах місцевого самоврядування.

Отже, варто рекомендувати викласти цю статтю у такій редакції:

«Стаття 146. Інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування, основи служби в органах місцевого самоврядування визначаються законом».

Перспективи подальших досліджень вбачаються в аналізі також і інших актів чинного законодавства з цього питання.

Список використаних джерел:

1. Битяк Ю. П. Публічна служба : посіб. для підгот. до іспиту / Ю. П. Битяк, Н. П. Матюхіна, С. А. Федчишин ; за заг. ред. Н. П. Матюхіної. Харків : Право, 2018. 260 с.
2. 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.
3. Mishyna N.V. Guarantees of Local Government in Ukraine | Гарантії місцевого самоврядування в Україні. *ЮРИДИКА | JURIDICA*. 2020. № 2. С. 15-18.
4. Гришук А. Б. Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір: монографія. Львів: 2018. 232 с.
5. Сінькевич О.В. Функції конституційного права як галузі права України : монографія. Київ: Видавництво Ліра-К, 2020. 462 с.



6. Кодекс адміністративного судочинства України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
7. Цуркан М. І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів: монографія. Харків: Право, 2010. 216 с.
8. Тимків В. Понятійні аспекти становлення публічної служби в Україні. Інвестиції: практика та досвід. 2012. № 3. С. 70-73.
9. Бедний О.В. Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування: дис. ... канд.юрид. наук. Одеса, 2003. 177 с.

