

## ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ .....	4
ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. ДОКТРИНАЛЬНІ ТА НОРМАТИВНІ ДЖЕРЕЛА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ГРОМАДЯН УКРАЇНИ НА СЛУЖБУ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ .....	10
1.1. Розвиток конституційного права громадян на службу в органах місцевого самоврядування.....	10
1.2. Нормативні джерела конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування.....	38
1.3. Правова основа конституційного права громадян на службу в органах місцевого самоврядування у зарубіжних країнах .....	52
Висновки до розділу 1.....	65
РОЗДІЛ 2. МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ ТА ПРАВОВА ПРИРОДА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ГРОМАДЯН УКРАЇНИ НА СЛУЖБУ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ .....	67
2.1. Методологія дослідження конституційного права громадян на службу в органах місцевого самоврядування.....	67
2.2. Поняття, ознаки та зміст конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування.....	80
2.3. Конституційне право громадян України на службу в органах місцевого самоврядування в системі конституційних політичних прав.....	113
Висновки до розділу 2.....	133
РОЗДІЛ 3. ОСОБЛИВОСТІ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ГРОМАДЯН УКРАЇНИ НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ В УМОВАХ СУЧАСНИХ РЕФОРМ.....	136
3.1. Поняття та особливості державної служби та конституційного права громадян України на державну службу.....	136
3.2. Сучасний стан нормативно-правового забезпечення права на державну службу .....	150
Висновки до розділу 3.....	158
РОЗДІЛ 4. ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ГРОМАДЯН УКРАЇНИ НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ ТА СЛУЖБУ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ .....	160
4.1. Механізм реалізації конституційного права громадян України на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування.....	160
4.2 Поняття, значення та види гарантій забезпечення конституційних прав громадян України на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування.....	180
4.3. Удосконалення конституційно-правового регулювання прав громадян України на державну службу і службу в органах місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади та євроінтеграційних процесів.....	208
Висновки до розділу 4.....	221
ВИСНОВКИ.....	224
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	229

## ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

АРК – Автономна Республіка Крим

АТУ – адміністративно-територіальний устрій

ВР АРК – Верховна Рада Автономної Республіки Крим

ВР України, ВРУ – Верховна Рада України

ВС України – Верховний Суд України

ЄКПЛ – Європейська Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод

ЄС, Євросоюз – Європейський Союз

ЄСПЛ – Європейський Суд з прав людини

Закон про службу в органах місцевого самоврядування – Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 р.

КЗпП України – Кодекс законів України про працю

КК України – Кримінальний кодекс України

КМУ, Уряд України – Кабінет Міністрів України

КПК України – Кримінальний процесуальний кодекс України

КСУ – Конституційний Суд України

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення

МВС України – Міністерство внутрішніх справ України

Нацдержслужба – Національне агенство України з питань державної служби

ООН – Організація Об'єднаних Націй

Уповноважений з прав людини – Уповноважений Верховної Ради України з прав людини

Хартія місцевого самоврядування, Хартія – Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р.

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Конституційні права та свободи людини і громадянина, їх система і види уже тривалий час активно досліджуються в науці конституційного права. В умовах реалізації демократичних реформ корегуються завдання і функції органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, відповідно і їх правовий статус. Зростає потреба в підвищенні ефективності діяльності цих органів і посадових осіб, зміцненні законності, забезпеченні добробуту населення, прав і свобод людини і громадянина.

Серед закріплених Конституцією України прав та свобод людини і громадянина виокремлено право громадян України на участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати й бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, користуватися рівним правом доступу до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Закони України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. та «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. як правова основа розвитку публічної служби закріплюють механізм реалізації конституційного права громадян України на рівний доступ до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Водночас цими нормативно-правовими актами не вичерпується проблема регулювання та практичної реалізації конституційних прав громадян України на державну службу, службу в органах місцевого самоврядування. Відтак, дослідження доктринальних і нормативно-правових джерел даних прав, з'ясування їх поняття і природи, змісту й механізму реалізації є актуальними питаннями, вирішення яких сприятиме удосконаленню правового статусу людини і громадянина, функціонуванню системи органів публічної влади.

Державна служба та служба в органах місцевого самоврядування як головні види публічної служби в Україні вимагають науково обґрунтованої державної політики, якісно нової правової основи, що має відповідати існуючим європейським стандартам, ефективних контрольних процедур з боку населення.

Цілеспрямоване забезпечення процесу формування корпусу професійних службовців в органах публічної влади є важливим завданням не лише окремих територіальних громад, а й частина загальнодержавних завдань при проведенні конституційної, адміністративної, муніципальної реформ в Україні. Їх результати сприятимуть удосконаленню правових засад місцевого самоврядування, публічної служби, створенню нормативно-правової бази європейського зразка, яка на засадах демократичності, рівного доступу, професіоналізму належно гарантуватиме громадянам права на державну службу і службу в органах місцевого самоврядування, участь в управлінні державними і суспільними справам, сприятиме підвищенню якості їх роботи й подоланню корупції.

Водночас існує зарубіжний і вітчизняний досвід залучення до цих видів служби високопрофесійних фахівців, яким це право гарантується державою. Це стосується поширення магдебурзького права, яке наближало нашу державу до цивілізованих європейських держав, забезпечувало доступність до муніципальної служби. Сьогодні є потреба узагальнення такого досвіду і пошуку нових підходів до реалізації й гарантування конституційних прав громадян на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування.

**Мета і завдання дослідження.** *Метою* роботи є комплексне наукове дослідження правової природи та засад регулювання конституційних прав громадян України на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування з формулюванням на цій основі висновків, пропозицій і рекомендацій для удосконалення правового забезпечення реалізації даних прав.

Для досягнення зазначеної мети необхідно було вирішити такі *завдання*:

- охарактеризувати виникнення і розвиток конституційного права громадян на службу в органах місцевого самоврядування, його доктринальні джерела;
- розкрити нормативні джерела конституційних прав громадян на державну службу і службу в органах місцевого самоврядування в Україні, зарубіжних державах;

- обґрунтувати методологію дослідження конституційних прав громадян України на державну службу і службу в органах місцевого самоврядування;
- сформулювати поняття конституційних прав громадян України на державну службу і службу в органах місцевого самоврядування, з'ясувати їх ознаки і зміст, місце в системі конституційних прав людини і громадянина;
- визначити особливості конституційно-правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування;
- встановити особливості механізму реалізації конституційних прав громадян України на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування;
- визначити види гарантій конституційних прав громадян України на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування;
- запропонувати напрями удосконалення правового забезпечення прав громадян на державну службу і службу в органах місцевого самоврядування.

*Об'єктом дослідження* є конституційні політичні права та їх забезпечення в Україні. *Предметом дослідження* є конституційні права громадян на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування.

Монографія є комплексним науковим дослідженням, присвяченим теоретико-історичним і практичним аспектам конституційних прав громадян на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування. Відповідно до сучасних реформ, інших тенденцій державно-правового розвитку проаналізовано природу і зміст даних прав, вивчено зарубіжний досвід їх регулювання, особливості механізму реалізації, проблеми й перспективи удосконалення національного законодавства в цій сфері.

У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових теоретичних положень і висновків, зокрема:

- виявлено поліваріативність конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування, що пояснюється специфічними ознаками і критеріями, які відрізняють його від конституційних прав громадян України на участь в управлінні державними справами, на державну службу –

функціональне призначення, суб'єкти та об'єкт, матеріально-фінансова й організаційна основи; можливості, передбачені його змістом;

– сформульовано авторське визначення конституційно-правового механізму реалізації конституційних прав громадян України на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування;

– науково обгрунтовано необхідність унесення змін до ст. 1 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 р. з викладенням її в такій редакції: «Служба в органах місцевого самоврядування – це гарантована Конституцією та законами України добровільна професійна на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, спрямована на реалізацію територіальною громадою права на місцеве самоврядування»;

– поняття конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування в об'єктивному значенні як сукупності правових норм і принципів, що закріплюються в Конституції і законах України, на підставі яких у громадянина, який відповідає встановленим вимогам для участі в певній сфері політичної діяльності, виникають та припиняються суспільні відносини щодо доступу і проходження служби в органах місцевого самоврядування;

– поняття конституційне право громадян на державну службу – це право, яке закріплене в Конституції та конкретизоване в законах України, реалізується у сфері суспільних і трудових відносин, належить громадянам України, гарантоване державою, яке здійснюється з метою задоволення громадянами матеріальних потреб, реалізації завдань і функцій держави, охороняється і захищається в судовому, адміністративному чи іншому встановленому законом порядку;

– визначення права громадянина на службу в органах місцевого самоврядування в суб'єктивному значенні – це непорушні та гарантовані вид і міра можливої (дозволеної), свідомо вольової поведінки суб'єкта (громадянина) в конкретних правовідносинах щодо доступу та проходження служби в органах місцевого самоврядування, участі в управлінні місцевими справами, шляхом

здійснення трудової діяльності та реалізації своїх політичних прав в органах місцевого самоврядування, а також це воля громадян, спрямована на зміцнення місцевої демократії в державі;

– доцільності розширення суб'єктного складу права на службу в органах місцевого самоврядування, тобто поширення його не лише на громадян, а й на іноземців та осіб без громадянства, які протягом останніх п'яти років постійно на законних підставах проживають на території України та відповідають іншим вимогам, встановленим у чинному законодавстві України;

– порівняльна характеристика конституційно-правової регламентації права громадян на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування за законодавством України та низки зарубіжних держав, зумовлена відмінними національними і місцевими традиціями, історичним розвитком, формою державного устрою тощо;

– поняття гарантій конституційних прав громадян України на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування;

– пропозиції щодо конкурсного відбору як об'єктивної процедури прийняття на ці види служби, удосконалення кадрової політики, ротації кадрів, підвищення професіоналізму й компетентності, атестаційних процедур посадових осіб, їх перепідготовки, кар'єрного зростання і формування відповідного резерву;

– висновки щодо доцільності формування національної муніципальної службової доктрини й муніципального службового права.

– напрями розвитку системи взаємодії органів і посадових осіб державної влади, місцевого самоврядування та громадськості для забезпечення ефективної служби в органах місцевого самоврядування в інтересах місцевого населення і громад, підвищення їх добробуту, успішного розвитку підприємств й організацій на відповідній території, а також територіальної цілісності держави й національних інтересів.

## РОЗДІЛ 1

# ДОКТРИНАЛЬНІ ТА НОРМАТИВНІ ДЖЕРЕЛА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ГРОМАДЯН УКРАЇНИ НА СЛУЖБУ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

### 1.1. Розвиток конституційного права громадян на службу в органах місцевого самоврядування

На сучасному етапі розвитку України, в умовах демократичних перетворень розвиваються суспільно-політичні відносини та інститути, зміцнюються засади громадянського суспільства і правової держави. Важлива роль у цих процесах відводиться органам публічної влади, включаючи органи місцевого самоврядування, одним із завдань яких є забезпечення і захист прав і свобод людини та громадянина.

На нашу думку, практично усі види прав і свобод людини та громадянина, особливості їх забезпечення й реалізації є предметом наукових пошуків та дискусій. Разом з тим, є й ті, які потребують ґрунтовних досліджень, пошуку способів підвищення ефективності їх забезпечення і т. д. Без сумніву, таким є конституційне право громадян на службу в органах місцевого самоврядування.

В історичній ретроспективі генеза даного права – тривалий процес пов'язаний з розвитком народовладдя в Україні, становленням конституційного, муніципального й адміністративного права, національної доктрини місцевого самоврядування. Ідейну основу сучасного права на службу в органах місцевого самоврядування можна відшукати у фундаментальних працях, присвячених вченню про природне право, теоріям чи концепціям місцевого самоврядування. Як відомо, існує велика кількість наукових теорій походження місцевого самоврядування, які у різний спосіб тлумачать його сутність, особливості взаємовідносин з органами державної влади.

Представники однієї з таких теорій – теорії природних прав вільної громади (теорія вільної громади) – А. де Токвіль, Г.Аренс, Н.Гербер, О.Гірке, Б.Констан де Ребек, О. Лаванд, Е.Мейер, О.Ресслер, Туре, Б.Чичерін та ін.