

ІСТОРИОГРАФІЯ ДОСЛІДЖЕНЬ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА СЛУЖБУ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

HISTORIOGRAPHY OF RESEARCHES OF THE RIGHT TO SERVE IN THE LOCAL GOVERNMENT BODIES

Гусейнов К.А., здобувач
кафедри адміністративного, кримінального права і процесу
Міжнародного університету бізнесу і права

Метою статті є аналіз сучасних праць українських вчених про право на службу в органах місцевого самоврядування.

При аналізі наукового доробку дослідників, які опрацьовували питання, пов'язані з цим правом, рекомендовано взяти до уваги наступні міркування.

По-перше те, що адміністративне право та конституційне право часто досліджують однакові державні та суспільні інститути, а отже – на сучасному етапі розвитку цих наук неможливо чітко розмежувати предмети досліджень. Таким чином, низка праць стосується не тільки адміністративно-правової, але також і конституційно-правової проблематики.

По-друге, права людини у цілому і право на службу в органах місцевого самоврядування зокрема досліджуються в межах конституційного права, – це є традиційним для національної юридичної науки. А тому навряд чи можна обійти увагою праці тих відомих фахівців з конституційного права, які приділяли свою увагу проблематиці прав особистості у цілому та питанням, пов'язаним з правом на службу в органах місцевого самоврядування зокрема.

Так, Битяк Ю.П. провів дослідження проблем нормативно-правового регулювання оцінки діяльності державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування; основних напрямів удосконалення законодавства про місцеве самоврядування у частині служби в органах місцевого самоврядування; щодо найперспективніших напрямів наукових досліджень проблем місцевого самоврядування у контексті служби в органах місцевого самоврядування; щодо питань та проблем, які охоплюють повноваження та організацію діяльності місцевих державних адміністрацій, їх відносини з органами місцевого самоврядування.

Наприклад, Бедний О.І. виокремив такі важливі для свого дослідження «опірні точки», щодо яких він сформулював найбільш цікаві та такі, які часто виносив на обговорення наукової громадськості, висновки і пропозиції: поняття та механізм атестації державних службовців (у контексті можливості запозичення досвіду для потреб науки адміністративного права), розвиток інституту служби в органах місцевого самоврядування в Україні з точки зору адміністративно-правових досліджень), інституціоналізація служби в органах місцевого самоврядування в контексті адміністративної реформи в Україні, обрання як способу заміщення вакантних посад на службі в органах місцевого самоврядування в Україні, і, нарешті, – підстави припинення служби в органах місцевого самоврядування (питання класифікації).

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, право на службу в органах місцевого самоврядування.

The purpose of the article is to analyze the current works of Ukrainian scientists on the right to serve in local governments.

The following considerations should be taken into account when analyzing the scientific work of researchers who have studied issues related to this right.

First, the fact that administrative law and constitutional law are often studied by the same state and social institutions, and therefore – at the present stage of development of these sciences, it is impossible to clearly distinguish between research subjects. Thus, a number of works covered by the second direction relate not only to administrative law, but also to constitutional law issues.

Secondly, human rights in general and the right to serve in local self-government bodies in particular are studied within the framework of constitutional law, which is traditional for national legal science. Therefore, it is hardly possible to ignore the work of those well-known experts in constitutional law who have paid attention to the issue of individual rights in general and issues related to the right to serve in local governments in particular.

Thus, Bityak Yu.P. conducted research on the problems of legal regulation of the evaluation of the activities of civil servants and officials of local governments; main directions of improvement of the legislation on local self-government in the part of service in local self-government bodies; concerning the most perspective directions of scientific researches of problems of local self-government in the context of service in local self-government bodies; on issues and problems that cover the powers and organization of local state administrations, their relations with local governments.

For example, Bednyi O.I. highlighted such important «points of reference» for his research, on which he formulated the most interesting and often presented for discussion by the scientific community, conclusions and proposals: the concept and mechanism of certification of civil servants (in the context of learning experience for administrative law), development of the institute of service in local self-government bodies in Ukraine from the point of view of administrative and legal research), institutionalization of service in local self-government bodies in the context of administrative reform in Ukraine, election as a way to fill vacancies in local self-government in Ukraine, and finally, – grounds for termination of service in local self-government bodies (classification issues).

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, right to serve in local self-government bodies.

Постановка проблеми. Питання, пов'язані з публічною службою у цілому та з її різними аспектами зокрема, привертали увагу вчених з давніх часів. Так, ще у 1874 р. М.К. Нелідов успішно захистив дисертацію на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук, присвячену питанням публічної (державної) служби, під назвою «Юридичні і політичні підстави державної служби» [1]. Варто зазначити, що у той період служба в органах місцевого самоврядування не виокремлювалась, і про права людини фахівці з адміністративного права майже не згадували. Ситуація радикально змінювалась протягом століть, і сьогодні обраний нами предмет дослідження є актуальним та нагальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Стаття як раз і присвячена історіографії того, як саме дослідники та які дослідники аналізують проблеми, пов'язані з адміністративно-правовими аспектами права на службу в органах місцевого самоврядування. При написанні цієї статті було використано роботи таких вчених, як Ю.П. Битяк, О.В. Бедний, І.В. Іншин, інших.

Мета статті. Метою статті є аналіз сучасних праць українських вчених про право на службу в органах місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Як справедливо зауважив І.В. Іншин у своїй дисертації на здобуття науко-

вого ступеня доктора юридичних наук у сфері трудового права, «проблема особливостей правового регулювання праці державних службовців України свого часу тією чи іншою мірою висвітлювалася багатьма авторами, які зробили істотний внесок у її дослідження. Однак за радянських часів всі дослідження проводилися в інших соціально-економічних, політичних і правових умовах на фоні домінування державної власності, заборони підприємницької діяльності, пріоритету громадських інтересів над особистими, кримінальної відповідальності за добровільну незайнятість тощо. Становлення нової системи трудового права України, складовими частинами якої є відмова від принципу загальності праці, реалізація принципу свободи праці, конституційне закріплення заборони примусової праці, обумовили появу раніше невідомих проблем, які потребують вивчення і наукового обґрунтування» [1, с. 1].

Наявність в Україні лише двох видів публічної служби – державної служби та служби в органах місцевого самоврядування – робить доцільним звернення і до тих фундаментальних праць, автори яких звертали увагу на адміністративно-правові аспекти державної служби. Адже державна служба та служба в органах місцевого самоврядування мають низку спільних ознак внаслідок видової належності до публічної служби.

При аналізі наукового доробку дослідників, які опрацьовували питання, пов'язані з цим правом, слід взяти до уваги наступні міркування.

По-перше те, що адміністративне право та конституційне право часто досліджують однакові державні та суспільні інститути, а отже – на сучасному етапі розвитку цих наук неможливо чітко розмежувати предмети досліджень. Таким чином, низка праць, які охоплюються другим напрямом, стосуються не тільки адміністративно-правової, але також і конституційно-правової проблематики.

Слід зазначити, що Ю.П. Битяк влучно сформулював, що «розуміння того, що державна служба – це предмет дослідження не лише адміністративного, а й конституційного, трудового, інших галузей права та інших галузей знань (теорії управління, державного управління, теорії держави та права, політології, соціології, філософії тощо) на основі методу міждисциплінарного аналізу дозволило запропонувати нові підходи до сучасного стану досліджень проблем публічної служби в адміністративному праві» [2, с. 7]. Варто погодитись з цим твердженням та наголосити на його справедливості у контексті нашого дисертаційного дослідження.

По-друге, права людини у цілому і право на службу в органах місцевого самоврядування зокрема досліджуються в межах конституційного права, – це є традиційним для національної юридичної науки. А тому навряд чи можна обійти увагою праці тих відомих фахівців з конституційного права, які приділяли свою увагу проблематиці прав особистості у цілому та питанням, пов'язаним з правом на службу в органах місцевого самоврядування зокрема.

Щодо першого напрямку, слід почати його огляд з таким, що вже стало класичним, монографічного дослідження з цього питання – це праця, виконана в межах спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право Ю. П. Битяком, який протягом тривалих років досліджував публічну службу в Україні та узагальнив усі свої напрацювання у межах дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук на тему «Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування».

В рамках роботи над цією темою цей відомий фахівець з адміністративного права видав одноособову монографію (дивись: «Державна служба в Україні: організаційно-правові засади»), а також низку статей, у яких охоплюються найбільш цікаві та інноваційні результати, включені до

дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук та винесені на обговорення науковців та практиків. До числа останніх слід у першу чергу віднести:

– розділи у колективних монографіях щодо ролі органів публічної влади у становленні Української державності; щодо сучасного стану законодавчого забезпечення аналізованого виду публічної служби в Україні; щодо питань правового удосконалення цього законодавчого забезпечення;

– наукові статті, які стануть у нагоді при дослідженні права на доступ до служби в органах місцевого самоврядування з адміністративно-правової точки зору, а саме щодо проблем нормативно-правового регулювання оцінки діяльності державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування; основних напрямів удосконалення законодавства про місцеве самоврядування у частині служби в органах місцевого самоврядування; щодо найперспективніших напрямів наукових досліджень проблем місцевого самоврядування у контексті служби в органах місцевого самоврядування; щодо питань та проблем, які охоплюють повноваження та організацію діяльності місцевих державних адміністрацій, їх відносини з органами місцевого самоврядування.

В якості об'єкта свого дослідження Ю.П. Битяк визначив «суспільні відносини, які виникають у сфері державної служби – самостійного інституту адміністративного права та служби в органах місцевого самоврядування», а також уточнив, що «предмет дослідження становлять теоретико-методологічні засади, правові основи та особливості функціонування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування» [3, с. 4-5].

Як зазначив автор, «основна мета дослідження – опрацювання на основі нових підходів до реформування державно-правових інституцій та оновлених уявлень про культуру управлінської діяльності, що сформульовані в політико-правових документах, концептуальних засад організації і правового забезпечення одного із важливих інститутів щодо формування і розвитку державності, функціонування всієї суспільно-політичної системи – державної (публічної) служби України, яка є важливою складовою сучасного державного будівництва і суттєво впливає на реалізацію різноманітних завдань і функцій держави» [3, с. 3].

Настільки значна увага публікаціям цього відомого фахівця з адміністративного права, об'єкту та предмету, а також і меті його дослідження приділяється тому, що попри назву, його монографічне дослідження стосується здебільшого публічної служби у цілому, ніж державної служби зокрема. Про це свідчить і той факт, що доволі часто Ю.П. Битяк застосовує поняття «державна (публічна) служба» – прикладом може слугувати вищенаведене формулювання мети, яку поставив перед собою автор при написанні дисертації.

У 2003 році О.В. Бедний успішно захистив дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук на тему «Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування». Ця праця стала у нагоді при проведенні нашого дослідження. Варто зауважити, що, враховуючи її адміністративно-правове спрямування, вона стала одною з ключових робіт для нашої праці.

О.В. Бедний визначив, що «об'єктом дослідження є вітчизняна та зарубіжна нормативна база, що регулює організаційні основи служби в органах місцевого самоврядування, практика її застосування на різних організаційно-правових рівнях місцевого самоврядування» [4, с. 2], а «предметом дослідження є матеріальні та процесуальні адміністративні правовідносини, що виникають під час організації служби в органах місцевого самоврядування в Україні, зокрема, під час встановлення посад та визначення посадових повноважень, встановлення способів та порядку заміщення посад, правил проходження

служби, підстав та порядку звільнення зі служби, визначення правового статусу службовців» [4, с. 3].

Бедний О.І. виокремив такі важливі для свого дослідження «опірні точки», щодо яких він сформулював найбільш цікаві та такі, які часто виносив на обговорення наукової громадськості, висновки і пропозиції: поняття та механізм атестації державних службовців (у контексті можливості запозичення досвіду для потреб науки адміністративного права), розвиток інституту служби в органах місцевого самоврядування в Україні з точки зору адміністративно-правових досліджень), інституціоналізація служби в органах місцевого самоврядування в контексті адміністративної реформи в Україні, обрання як способу заміщення вакантних посад на службі в органах місцевого самоврядування в Україні, і, нарешті, – підстави припинення служби в органах місцевого самоврядування (питання класифікації).

Цікавим та інноваційним для дослідження служби в органах місцевого самоврядування є те, що автор звертається до розробок вчених – фахівців з теорії держави і права, з конституційного права щодо аналізу теорій походження (природи) місцевого самоврядування. Слід зазначити, що фахівці з адміністративного права здебільшого оминають увагою ці напрацювання. Водночас, це навряд чи є перевагою, – адже таким чином розробки набувають багатомірності, міждисциплінарності, що завжди збагачує юридичну науку.

О.В. Бедний з використанням національного історичного досвіду, а також своїх знань з історії держави і права зарубіжних країн, послідовно проаналізував:

- теорію вільної громади;
- громадсько-господарську теорію місцевого самоврядування;
- державну теорію місцевого самоврядування (с. 20-27).

О.В. Бедний, в якості підсумку свого огляду, резюмує: найбільш прийнятною для сучасного розвитку держави і суспільства в Україні, з його точки зору, є державна теорія місцевого самоврядування. Саме з наданням переваги цій

теорії має розвиватися і служба в органах місцевого самоврядування. Додатковим аргументом на користь цього твердження, на думку О.В. Бедного, є те, що і державна служба, і служба в органах місцевого самоврядування, є різновидами публічної служби.

Варто зауважити, що ці аргументи автора навряд чи можна визнати значними, їм істотно бракує переконливості. Так, державна служба дійсно є різновидом публічної служби, – але, службу в органах місцевого самоврядування саме тому й відокремили від державної служби в межах служби публічної, що перші дві мають істотні відмінності.

До того ж, сучасні європейські муніципальні стандарти виходять з того, що слід надати перевагу громадській теорії місцевого самоврядування. Однак, О.В. Бедний, хоча й звертається у цьому підрозділі до положень Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року, однак усе одне надає перевагу доктринальним розробкам.

Висновки. Питання права на службу в органах місцевого самоврядування досліджувались фахівцями з адміністративного права у двох основних напрямках.

Перший напрям охоплює праці, які присвячені безпосередньо службі в органах місцевого самоврядування (муніципальній службі) зокрема та публічній службі у цілому (дивись, наприклад, [5-8]).

Слід відмітити, що сюди можна віднести і ті праці, які належать авторству дослідників, які опрацьовували відповідні питання за радянських часів. Так, низку важливих для адміністративно-правового дослідження права доступу до служби в органах місцевого самоврядування питань можна знайти у роботах таких видатних вчених-фахівців з адміністративного права, як І. М. Пахомов, В. В. Копейчиков (до речі, ці відомі дослідники продовжували працювати і після проголошення незалежності України), а також Ю. М. Козлов, В. М. Манохін, інші.

Другий напрям охоплює праці, які присвячені адміністративно-правовим аспектам реалізації права на службу в органах місцевого самоврядування.

ЛІТЕРАТУРА

1. Нелидов Н.К. Юридические и политические основания государственной службы: Государственная служба. Ярославль : Тип. Губ. зем. управы, 1874. 292 с.
2. Іншин М.І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців в Україні: автореф. дис. ... доктора юрид.наук. Одеса, 2005. 48 с.
3. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування: дис. ... доктора юрид.наук. Харків, 2006. 420 с.
4. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування: автореф. дис. ... доктора юрид.наук. Харків, 2006. 40 с.
5. Бедний О.В. Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування: автореф. дис. ... канд.юрид. наук. Одеса, 2003. 20 с.
6. Mishyna N.V. Guarantees of Local Government in Ukraine | Гарантії місцевого самоврядування в Україні. *ЮРИДИКА | JURIDICA*. 2020. № 2. С. 15-18.
7. Mishyna N.V. Self-Organized Bodies of the Population and the Local Government's Nature Concepts | Органи самоорганізації населення у контексті теорій про природу місцевого самоврядування. *ЮРИДИКА | JURIDICA*. 2020. № 1. С. 16-20.
8. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення у системі місцевого самоврядування. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2019. Т. XXIII. С. 84-91.