

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 342.553(477)

К. Москальчук,

кандидат юридичних наук, ст. викладач кафедри конституційного права
та державного управління Міжнародного гуманітарного університету

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ МУНІЦИПАЛЬНОЇ СЛУЖБИ Й ПРАВО ДОСТУПУ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ ДО СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Наразі в Україні триває реформа публічної служби. Найбільша увага при цьому приділяється такому її виду, як державна служба. Що ж до служби в органах місцевого самоврядування, то відповідні питання залишаються малодослідженими. Це стосується і проблематики, пов'язаної з правом доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування. У зв'язку з вищезазначеним важливим науковим завданням є ліквідація цієї прогалини.

Право доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування досліджувала низка вчених (Л. Р. Біла-Тіунова, С. В. Ківалов, П. А. Трачук та ін.), однак ці автори не аналізували питання відповідності конституційної регламентації цього права міжнародним стандартам у сфері прав людини та в інших сферах.

Ціль цієї статті — проаналізувати міжнародні, у т.ч. європейські стандарти у сфері прав людини та в інших сферах, які мають відношення до права доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування, з метою виявлення відповідності їм норми Конституції України, що закріплює це право.

Право доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування передбачено ч. 2 ст. 38 Конституції України.

У найсучаснішому коментарі Основного Закону — у науково-практично-

му коментарі Конституції Національної академії правових наук України (2-ге видання, 2011 р.) зазначено, що редакція ст. 38 відповідає загально визнаним міжнародним документам з прав людини і запозичена з них [1, 287]. Таке саме твердження міститься і в історично першому доктринальному коментарі Основного Закону України — у Коментарі до Конституції України Інституту законодавства Верховної Ради 1996 р. [2, 103–104].

Однак ні в цих, ні в інших коментарях Основного Закону України не констатовано, що ч. 2 ст. 38 Конституції України має навіть більш широкий зміст, ніж норми основних світових стандартів (Загальної декларації прав людини, Міжнародного пакту про громадянські і політичні права). Адже ч. 2 ст. 38 стосується не тільки права доступу громадян України до державної служби, але й до служби в органах місцевого самоврядування (і участі не тільки у вирішенні державних справ, але й справ місцевого значення). Ця ситуація є не дуже типовою — як правило, як влучно зазначає В. М. Шаповал, «ті, що містяться у прийнятих в пострадянських країнах Основних Законах положення про права людини і їх гарантії, сформульовані з урахуванням змісту ключових міжнародних документів гуманітарного характеру, які встановлюють стандарти у сфері прав людини, але ці стандарти не завжди належним чином реалізова-

но у законотворчості та правозастосуванні» [3, 57]. Порівняння ж тексту ч. 2 ст. 38 Конституції України із текстами основних міжнародних стандартів надає підстави зробити висновок про те, що вона є більш широкою за змістом, так як у ній йдеться не тільки про право доступу громадян до державної служби, але й про право доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування.

З іншого боку, дослідження відповідних міжнародних стандартів надає підстави зробити висновок про те, що наразі положення документів, які стосуються права доступу до державної служби, використовуються за аналогією для регламентації права доступу громадян до публічної служби, — у тому числі тому, що у більшості зарубіжних країн становлення муніципальної служби як окремого від державної служби виду публічної служби відбулося після прийняття основного масиву цих документів.

У залежності від свого рівня міжнародні документи, які містять стандарти про право доступу громадян до публічної служби, можна поділити на: а) універсальні (світового рівня); б) регіональні.

Основними стандартами світового рівня, коли йдеться про політичні права, є Загальна декларація прав людини та Міжнародний пакт про громадянські і політичні права.

Стаття 21 Загальної декларації прав людини має три частини. Частина 1 ст. 21 передбачає, що кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників; ч. 2 — що кожна людина має право рівного доступу до державної служби у своїй країні. У ч. 3 йдеться не про право на службу в органах місцевого самоврядування, а про те, що воля народу повинна бути основою влади уряду; ця воля повинна виявлятися у періодичних і нефальсифікованих виборах, які повинні проводитись при загальному і рівному виборчому праві шляхом таємного голосування або ж через інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування [4].

Таким чином, Загальна декларація прав людини не містить норм стосовно права доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування і, коли йдеться про це право, може бути використана виключно за аналогією — адже у ній згадується про державну службу.

Таке ж саме зауваження можна віднести і до змісту ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права. У ньому зазначено, що «кожен громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації, згаданої в ст. 2, і без обґрунтованих обмежень право і можливість: а) брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників; б) голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах, які проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні й забезпечують свободу волевиявлення виборців; с) допускатися у своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби» [5].

Отже бачимо, що ані Загальна декларація прав людини, ані Міжнародний пакт про громадянські і політичні права не містять згадки про право доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування. У них йдеться лише про право доступу до державної служби. Таким чином, ці норми мають опосередковане відношення до нормативно-правової регламентації права доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування (використовуються за аналогією).

Існує і низка документів, у яких не згадується про право доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування (чи про право доступу до державної служби), але закріплено принципи, важливі для реалізації і гарантування, в т.ч., аналізованого права. Прикладами можуть бути Конвенція про політичні права жінок 1952 р. [6], Конвенція про дискримінацію в галузі праці та занять 1958 р. [7].

Регіональних документів за кількістю набагато більше, ніж універсальних. У зв'язку із наявністю обмежень до обсягу статті, регіональні документи

будуть розглядатися на прикладі тих, що містять європейські стандарти. Для України євроінтеграція є дуже важливою, а тому доцільно звертати увагу і формулювати пропозиції з вдосконалення конституційного законодавства, використовуючи європейські стандарти. Вони містяться здебільшого в актах органів Ради Європи.

Переходячи до розгляду регіональних стандартів на матеріалах європейських стандартів зазначимо, що основним європейським стандартом, коли йдеться про політичні права, є Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод 1950 р., ратифікована Україною у 1997 р. [8]. Конвенція містить основоположні права і свободи громадянського і політичного характеру. Однак у ній не йдеться про право доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування (як і про право доступу громадян до державної служби). Тим самим можна зробити висновок про те, що європейські країни не розглядають право доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування як основоположне право, захист якого на європейському рівні додатково до судів загальної юрисдикції здійснює також Європейський суд з прав людини (до речі, Хартія основних прав Європейського Союзу 2000 р. також не містить цього права). Але право на доступ до державної служби, але не до служби в органах місцевого самоврядування, міститься у підсумковому документі Копенгагенської наради Конференції з людського виміру НБСЕ (1990 р.). У ньому держави-учасниці підтвердили свою повагу до права громадян добиватися політичних чи державних посад в особистій якості або як представників політичних партій чи організацій без дискримінації [9].

Значно більш детальними у відношенні стандартів, на яких базується конституційне право доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування, є європейські муніципальні стандарти. У них згадується вже не про право доступу громадян до державної служби, а про право доступу громадян до служби в органах місцевого

самоврядування. Основним серед них є Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р.

Хартія не закріплює право доступу до служби в органах місцевого самоврядування з точки зору прав і свобод громадянина. Натомість воно розглянуто з позиції важливості доступу кваліфікованих кадрів до служби у муніципальних органах. Пункт 2 ст. 6 Європейської хартії місцевого самоврядування передбачає, що «умови служби співробітників органів місцевого самоврядування повинні дозволяти добір висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності; для цього забезпечуються належні можливості професійної підготовки, винагороди та просування по службі» [10]. У Коментарі до Хартії зазначено, що «окрім створення відповідних управлінських структур, для ефективної діяльності органів місцевого самоврядування дуже важливою є можливість добирати та утримувати персонал, кваліфікація якого відповідає колу повноважень цих органів. У значній мірі це залежить від спроможності органів місцевого самоврядування запропонувати достатньо сприятливі умови служби» [11].

В Експертному висновку щодо відповідності національного законодавства України положенням Європейської хартії місцевого самоврядування 2010 р. стосовно п. 2 ст. 6 резюмується: «Умови служби визначаються законом «Про службу в органах місцевого самоврядування» і, загалом, відповідають вимогам Хартії. Слід зазначити, що до числа службовців місцевого самоврядування віднесено лише вузьке коло адміністративних працівників виконавчого органу ради. Закон не поширюється на людей, що виконують практичні муніципальні функції — вчителів, лікарів, працівників комунальних підприємств тощо. Вони можуть бути віднесені до числа службовців місцевого самоврядування, або краще це питання має бути врегульовано національним законодавством, оскільки вони виконують функції державних службовців на місцевому рівні. Не налагоджено також систему перепідготовки

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

та навчання працівників органів місцевого самоврядування ані на державному рівні, ані на рівні асоціацій органів місцевого самоврядування» [12].

Хоча Хартія і не закріплює безпосередньо право доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування, її положення є важливими тому, що сприяють реалізації цього права. А Експертний висновок є значущим не тільки тому, що відображає з позиції експертів оцінку відповідності частини конституційного законодавства України, що стосується права доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування. У ньому чітко просліджується зв'язок між державною службою і муніципальною службою. І слід звернути увагу, що Експертний висновок містить посилання на те, що питання муніципальної служби можуть (у висновку йдеться про те, що у певних випадках мають) бути врегульованими національним законодавством, — а не, наприклад, актами органів місцевого самоврядування.

Висунуту тезу про те, що положення європейських стандартів про державну службу використовуються за аналогією для регламентації служби в органах місцевого самоврядування, підкреслює і п. 2 Рекомендації 182 (2005) Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи «Про участь громадськості у справах місцевого значення і виборах». За змістом ця Рекомендація цілком присвячена здійсненню місцевого самоврядування, але на її початку Конгрес «звертає увагу на те, що згідно з Преамбулою до Хартії «право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, які поділяються всіма державами — членами Ради Європи», та що «це право найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні» [13].

Серед європейських стандартів існує ще одна група актів, які є ще більш детальними, коли йдеться про конституційне право доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування, особливо про його реалізацію. Це стандарти державної та муніципаль-

ної служби, що стосуються різних її аспектів — наприклад, антикорупційні стандарти (Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією 1999 р., Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією 1999 р. та ін.).

Отже, в європейських стандартах йдеться переважно про державну службу (і тільки інколи про службу в органах місцевого самоврядування). Крім того, їхні норми мають переважно не нормативно-правову, а адміністративно-, кримінально- та цивільно-правову спрямованість. У зв'язку із цим детально у роботі вони не розглядаються. Однак ці та інші стандарти є важливими для України тому, що наразі відбувається приведення законодавства про державну службу і службу в органах місцевого самоврядування у відповідність до них. Заходи, до яких вдаються державні органи, передбачено Указом Президента від 5 березня 2007 р. «Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу», Концепцією Державної цільової програми реформування державного управління та державної служби на 2011–2015 рр.

Приведення законодавства України, в тому числі актів, що регламентують конституційне право доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування, у відповідність до європейських стандартів покладено на Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. Відповідно до рішення Кабінету Міністрів, Центр функціонує при Національному агентстві України з питань державної служби. Він є активним учасником законопроектної діяльності.

Завдяки активності цього та інших органів державної влади в Україні ці стандарти здебільшого втілено у національне законодавство. Наприклад:

— Закон України від 5 жовтня 1995 р. «Про боротьбу з корупцією» втратив чинність, і наразі діючий Закон від 7 квітня 2011 р. «Про засади запобігання і протидії корупції» передбачає, що «суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення є особи,

уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування»;

— на громадян, які реалізують своє конституційне право доступу до служби в органах місцевого самоврядування, працюючи в цих органах, розповсюджується законодавство про працю з урахуванням особливостей, передбачених Законом України від 7 червня 2001 р. «Про службу в органах місцевого самоврядування». Таким чином, при розгляді конституційного права доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування доцільно звертатися і до таких джерел галузі трудового права, як Кодекс законів про працю України та ін.

На підставі дослідження міжнародних, у т.ч. європейських, стандартів прав людини і громадянина та муніципальних стандартів сформульовано висновок про відповідність їм ч. 2 ст. 38 Конституції України, яка закріплює за громадянами України право доступу до служби в органах місцевого самоврядування. Перспективи подальших розвідок у даному напрямку вбачаються у дослідженні відповідності цим стандартам чинного законодавства про право доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцеве самоврядування, право доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування, служба в органах місцевого самоврядування, політичні права, права громадян, міжнародні стандарти.

У статті на підставі дослідження міжнародних, у т.ч. європейських, стандартів у сфері прав людини та в інших сферах сформульовано висновок про відповідність їм ч. 2 ст. 38 Конституції України, яка закріплює за громадянами України право доступу до служби в органах місцевого самоврядування. Висновок зроблено після розгляду таких актів, як Загальна декларація прав людини 1948 р., Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 р., Конвенція про політичні права жінок 1952 р.,

Конвенція про дискримінацію в галузі праці та занять 1958 р., Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р. та ін.

В статті на основани дослідження міжнародних, в т.ч. європейських, стандартів в сфері прав человека и в некоторых других сферах сформулирован вывод о соответствии им ч. 2 ст. 38 Конституции Украины, которая закрепляет за гражданами Украины право доступа к службе в органах местного самоуправления. Вывод сделан после рассмотрения таких актов, как Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Конвенция о политических правах женщин 1952 г., Конвенция о дискриминации в области труда и занятий 1958 г., Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г., Европейская хартия местного самоуправления 1985 г. и др.

The article is dedicated to the comparative research of the international, including European, standards of human rights and other spheres, and the Part 2 of Art. 38 of the Constitution of Ukraine. The last legal norm establishes the right of citizens of Ukraine the right to access the municipal service. According to the research, this article is even wider, than the international standards. Such a conclusion was made based on the analysis of such standards as the Universal Declaration of Human Rights 1948, International Covenant on Civil and Political Rights 1966, Convention on the Political Rights of Women 1952, Discrimination (Employment and Occupation) Convention 1958, the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms 1950, the European Charter of Local Self-Government in 1985 and others.

Література

1. Конституція України : наук.-практ. комент. / редкол.: В. Я. Тацій (голова ред-

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

кол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш [та ін.] ; Нац. акад. правових наук України. — 2-ге вид., переробл. і допов. — Х. : Право, 2011. — 1128 с.

2. Коментар до Конституції України. — К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1996. — 378 с.

3. Шаповал В. Н. Об особенностях конституционного развития постсоветских стран // Конституционное и муниципальное право. — 2007. — № 7. — С. 57–61.

4. Загальна декларація прав людини 1948 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_015.

5. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU66003U.html.

6. Конвенція о политических правах женщин 1952 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_156.

7. Конвенція про дискримінацію в галузі праці та занять 1958 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_161.

8. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод

1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції : Закон України від 17 лип. 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 40. — Ст. 263.

9. Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://hri.ru/docs/?content=doc&id=284>.

10. Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

11. Коментар до Європейської хартії місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.oga.mk.ua/>

12. Експертний висновок щодо відповідності національного законодавства України положенням Європейської хартії місцевого самоврядування 2010 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/www/?p=2364>.

13. Про участь громадськості у справах місцевого значення і виборах : Рекомендація 182 (2005) Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.coe.kiev.ua/docs/ktrpe/r182%282005%29.htm>.