

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»

МОСКАЛЬЧУК Катерина Миколаївна

УДК 342.553 (477)

**КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ДОСТУПУ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ
ДО СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Спеціальність 12.00.02 – конституційне право;
муніципальне право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Одеса – 2013

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Національному університеті «Одеська юридична академія» Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник кандидат юридичних наук, доцент
ПЕРЕЖНЯК Борис Аркадійович,
Національний університет
«Одеська юридична академія»,
професор кафедри конституційного права

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
БАТАНОВ Олександр Васильович,
Інститут держави і права
ім. В.М. Корецького НАН України,
старший науковий співробітник;

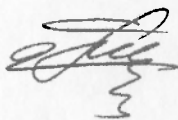
кандидат юридичних наук
ОРЛОВСЬКИЙ Олексій Сергійович,
Програма «Громадянське
суспільство та належне врядування»
Міжнародного фонду «Відродження»,
директор

Захист відбудеться 19 квітня 2013 р. о 12 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.01 Національного університету «Одеська юридична академія» за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Фонтанська дорога, 23.

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці Національного університету «Одеська юридична академія» за адресою: м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

Автореферат розісланий « 15 » березня 2013 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради



Л. Р. Біла-Тіуова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. На сучасному етапі в Україні триває муніципальна реформа, основною метою якої є підвищення ефективності функціонування органів місцевого самоврядування. Успіх муніципальної реформи багато в чому залежить від кваліфікованої та сумлінної повсякденної праці тисяч громадян, які реалізували своє право доступу до служби в органах місцевого самоврядування. Право доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування (далі – право ДГСОМС) є одним з найважливіших політичних прав. Це підкреслюється його закріпленням у ч. 2 ст. 38 Конституції України. Однак, воно поки що не було предметом комплексного дослідження фахівців із конституційного та муніципального права.

Актуальність дослідження конституційного права ДГСОМС з точки зору конституційного та муніципального права підвищується у зв'язку з наявністю низки теоретичних та практичних проблем, які потребують свого якнайскорішого розв'язання. До них належать аналіз нормативно-правової регламентації цього права, визначення та ґрунтовне дослідження його об'єкта, суб'єктів та змісту, відмежування права ДГСОМС від пасивного виборчого права (і як наслідок – поділ посад в органах місцевого самоврядування на політичні та адміністративні та уточнення вимог до кандидатів на ці посади). Необхідним вбачається і подальше удосконалення гарантування реалізації, охорони та захисту конституційного права ДГСОМС. Дослідження є важливим і тому, що в теперішній час відбувається комплексне оновлення законодавства про публічну службу, а отже виникла необхідність у перегляді Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Наведене зумовило вибір теми та мети дисертації, її наукову новизну і практичне значення.

Теоретичною основою дослідження стали концептуальні положення, що містяться у працях вітчизняних і зарубіжних учених, серед яких: В. Б. Авер'янов, Ю. Ю. Бальций, О. В. Батанов, О. І. Бедний, Ю. П. Битяк, В. І. Борденюк, Л. В. Бориславський, Л. Р. Біла-Тіунова, І. П. Голосніченко, Є. В. Додін, В. В. Долежан, Т. Е. Каллагов, С. В. Ківалов, О. Ю. Кіресва, М. І. Козюбра, О. Л. Копиленко, Н. М. Крестовська, А. Р. Крусян, О. Д. Лазор, О. Я. Лазор, Т. А. Латковська, П. М. Любченко, Н. В. Мішина, Г. О. Наквасіна, Ю. М. Оборотов, М. П. Орзіх, О. С. Орловський, І. М. Пахомов, Б. А. Пережняк, О. В. Петришин, П. М. Рабінович, П. А. Трачук, В. М. Шаловал, В. Л. Федоренко, О. Ф. Фрицький, Ю. О. Фрицький та ін.

Нормативно-правовою базою дисертаційного дослідження є Конституція України, Закони України «Про місцеве самоврядування

в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та інші закони, підзаконні акти органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Емпіричну основу дослідження становлять практика розгляду справ Конституційним Судом України, довідкові видання, політико-програмні концепції, матеріали засобів масової інформації.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційна робота виконана відповідно до плану наукових досліджень Національного університету «Одеська юридична академія» «Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку української державності та права» (державний реєстраційний номер 0110U000671) та кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія» «Конституційна модернізація та реформування в Україні».

Мета і задачі дослідження. Метою дисертаційної роботи є комплексне дослідження поняття, структури та нормативно-правової регламентації права доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування, а також його гарантій.

Відповідно до поставленої мети в дисертації вирішуються такі задачі: визначити стан наукових досліджень з конституційного та муніципального права, пов'язаних із правом ДГСОМС;

сформулювати поняття права ДГСОМС та дослідити кожен з елементів його структури (об'єкт, суб'єкти та зміст);

з'ясувати місце конституційного права ДГСОМС у системі прав і свобод людини і громадянина, приділяючи особливу увагу відмежуванню права ДГСОМС від права бути обраним на місцевих виборах;

охарактеризувати міжнародно-правові стандарти та нормативно-правове регулювання права ДГСОМС підзаконними актами на державному та локальному рівнях;

визначити механізм забезпечення конституційного права ДГСОМС, який включає в себе нормативні та організаційні гарантії права ДГСОМС;

запропонувати напрямок удосконалення нормативно-правової регламентації права ДГСОМС, сформулювати рекомендації та пропозиції щодо удосконалення структури та змісту Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Об'єктом дослідження є політичне право громадян України брати участь в управлінні державними справами.

Предметом дослідження є конституційне право доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування.

Методи дослідження. При написанні дисертації предмет дослідження обумовив використання сукупності методів.

Всебічний аналіз конституційного права ДГСОМС здійснено з використанням діалектичного підходу, виходячи з принципів системності дослідження, єдності об'єктивного та суб'єктивного, а також принципу історизму. При здійсненні дослідження використано такі методи: історико-правовий – при розгляді в межах історіографії поглядів учених на проблеми, пов'язані з конституційним правом ДГСОМС, та нормативно-правової регламентації права ДГСОМС (п.п. 1.1, 1.2); порівняльно-правовий – при порівнянні змісту міжнародних стандартів та національного законодавства (п. 1.2), а також при дослідженні зарубіжного досвіду з проблемних питань, пов'язаних із правом ДГСОМС (п.п. 2.2, 2.3); аналізу і синтезу – при формулюванні пропозицій з удосконалення нормативно-правової регламентації та гарантування конституційного права ДГСОМС (п.п. 2.2, 2.3, р. 3); індукції і дедукції – при визначенні місця конституційного права ДГСОМС у системі прав особистості (п. 2.1.); моделювання – при формулюванні пропозицій з удосконалення чинного законодавства України (п.п. 1.2, 1.3, р. 2), формально-юридичний – при дослідженні джерел, що регламентують розглядуване право, для з'ясування відображеної в них позиції нормотворця (п.п. 1.2, 1.3), а також при аналізі структури та змісту конституційного права ДГСОМС (р. 2) та системи його гарантій (р. 3).

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертація є першим у національній науці конституційного і муніципального права комплексним дослідженням права доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування, а також теоретичних і практичних проблем нормативно-правової регламентації та гарантування цього права в Україні.

У дисертаційному дослідженні сформульовано нові положення і висновки, до найбільш значущих із яких належать:

уперше:

надано визначення поняття «право доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування» як системи суб'єктивних можливостей громадян, які відповідають установленим у законодавстві недискримінаційним цензам, претендувати на зайняття адміністративних посад в органах місцевого самоврядування;

визначено об'єкт, суб'єкти та зміст права ДГСОМС;

запропоновано класифікацію вимог до суб'єктів права ДГСОМС (недискримінаційні цензи) в залежності від їхнього джерела на: а) конституційні; б) законодавчі; в) такі, що містяться у підзаконних актах; обґрунтовано, що зайняття громадянами України політичних посад в органах місцевого самоврядування є реалізацією ними не права ДГСОМС, а пасивного виборчого права на місцевих виборах;

доведено, що працевлаштування в органах самоорганізації населення не є реалізацією громадянами України свого конституційного права доступу до служби в органах місцевого самоврядування;

виокремлено два підходи до визначення змісту суб'єктивного права:
 а) описовий (перерахування можливостей, яких надає певне право);
 б) інтегративний (угруповання можливостей, яких надає певне право за чотиричленною структурою);

сформульовано визначення терміна «гарантії конституційного права ДГСОМС» та охарактеризовано його зміст;

виявлено децентралізований та централізований підходи до нормативно-правової регламентації права ДГСОМС;

удосконалено:

погляди на місце права ДГСОМС у системі прав людини і громадянина в Україні: а) у залежності від суб'єкта реалізації права; б) за сферою суспільного життя; в) за характером діянь, які здійснюють органи публічної влади та інші особи для забезпечення його реалізації;

переліки ознак політичних посад та критеріїв віднесення посад в органи місцевого самоврядування до адміністративних;

набули подальшого розвитку:

характеристика недискримінаційних цензів, що обмежують конституційне право ДГСОМС;

характеристика нормативних гарантій права ДГСОМС (загальних, окремих, спеціальних та специфічних) та його організаційних гарантій (соціально-економічних, політичних та ідеологічних).

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що вони можуть бути використані у:

науково-дослідній сфері – при вирішенні проблемних питань науки конституційного та муніципального права, які стосуються конституційного права ДГСОМС та його гарантування;

нормотворчій сфері – для подальшого удосконалення чинного законодавства України, у т.ч. на державному рівні – Законів «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про місцеве самоврядування в Україні», на локальному рівні – статутів територіальних громад та інших актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування;

правозастосовній сфері – посадовими особами органів місцевого самоврядування та органів державної влади, які задіяні в реалізації, захисті, охороні конституційного права ДГСОМС, а також громадянами України, що бажають використати відповідне належне їм суб'єктивне право;

навчальному процесі – для підготовки навчальних і методичних матеріалів, при викладанні дисциплін «Конституційне право України», «Муніципальне право України», «Юридика деонтологія», а також різноманітних спецкурсів, присвячених правам та свободам людини і громадянина в Україні та місцевому самоврядуванню.

Окремі положення дисертаційного дослідження використовувалися під час проведення лекцій та практичних занять у Міжнародному

гуманітарному університеті та в Національному університеті «Одеська юридична академія».

Апробація результатів дослідження. Результати дисертаційного дослідження обговорювалися на засіданнях кафедри конституційного права та державного управління Міжнародного гуманітарного університету та кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія».

Основні положення і висновки дисертації доповідалися та обговорювалися на: міжнародних науково-практичних конференціях «Прибузькі юридичні читання» (Другі читання – м. Миколаїв, 2006 р., Треті читання – м. Миколаїв, 2007 р., Четверті читання – м. Миколаїв, 2008 р.), Всеукраїнських громадських слуханнях «Політико-правове забезпечення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування» (м. Одеса, 2009 р.), Всеукраїнській науково-практичній конференції «Забезпечення прав і свобод людини та громадянина в контексті конституційної реформи» (м. Київ, 2008 р.), Міжнародній науково-практичній конференції «Держава і право» (м. Миколаїв, 2009 р.), Рішельєвських академічних читаннях (м. Одеса, 2011 р.), щорічних міжнародних науково-практичних конференціях професорсько-викладацького і аспірантського складу Міжнародного гуманітарного університету (м. Одеса, 2007–2012 рр.), щорічних наукових конференціях професорсько-викладацького і аспірантського складу Національного університету «Одеська юридична академія» (м. Одеса, 2006–2012 рр.).

Публікації. Основні результати дослідження було висвітлено у 17 публікаціях, у т.ч. у 5 статтях у наукових фахових виданнях, перелік яких затверджено МОН України.

Структура дисертації. Робота складається із вступу, трьох розділів, що поділяються на вісім підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 227 сторінок, із них основного тексту 196 сторінок. Список використаних джерел містить 270 найменувань і розташований на 30 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність теми дослідження, визначено її зв'язок з науковими програмами, планами, темами, мету, задачі, об'єкт і предмет дослідження, сформульовано наукову новизну та практичне значення результатів, наведено відомості щодо апробації та публікації результатів дослідження, указано структуру та обсяг роботи.

Розділ 1 «Конституційні засади дослідження права доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування» складається із трьох підрозділів, в яких розглянуто історіографію питань,

пов'язаних із правом ДГСОМС, та нормативно-правову регламентацію цього права на державному та місцевому рівнях.

У підрозділі 1.1. «Історіографія досліджень, пов'язаних із конституційним правом доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування» виявлено, що до 1996 р. право ДГСОМС було нерозривно пов'язано з державною службою. Конституція УНР 1918 р. (не набувала чинності), Конституції УРСР 1919 р., 1929 р., 1937 р. не виокремлювали права ДГСОМС. Конституція УРСР 1978 р. закріпила право брати участь у роботі державних органів як складову права громадян брати участь в управлінні державними та громадськими справами. Деталізація цієї норми на рівні законів СРСР та УРСР не відбувалася у зв'язку з тим, що відповідні питання належали до сфери урядової компетенції на державному рівні.

Відповідно, дослідження саме конституційного права ДГСОМС за радянських часів майже не здійснювалося. Доступ до служби в органах державної влади, до яких відносились і органи місцевого самоврядування, багато в чому залежав не тільки від професіоналізму, але й від класового походження. Ідеологізованість цього питання виключила його із сфери уваги як відомих дослідників конституційно-правових проблем (І. А. Азовкін, Г. В. Барабашев, Б. М. Лазарев, О. А. Лукашева, М. П. Орзіх, В. Ф. Погорілко, Ф. М. Рудинський, Ю. О. Тихомиров, Ю. М. Тодика, О. Ф. Фрицький, К. Ф. Шеремет та ін.), так і вчених-фахівців у сфері адміністративного права (В. Б. Авер'янов, Ю. М. Козлов, В. В. Копейчиков, В. М. Манохін, І. М. Пахомов та ін.).

В Україні право ДГСОМС стало конституційним із закріпленням його у ч. 2 ст. 38 Основного Закону України 1996 р. Норму Конституції було деталізовано Законом від 7 червня 2001 р. «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Підгрунтям для розвитку та удосконалення правової регламентації права ДГСОМС є роботи дослідників прав і свобод особистості та їхніх гарантій (С. О. Афанасьєва, А. В. Грабильников, Т. М. Заворотченко, О. С. Кац, Л. А. Ларіна, П. М. Рабінович, Е. Є. Регушевський, П. А. Трачук, О. О. Чуб та ін.), місцевого самоврядування (О. В. Батанов, В. І. Борденюк, А. Р. Крусян, П. М. Любченко, Н. В. Мішина, М. П. Орзіх, Б. А. Пережняк, О. В. Прієшкіна, В. М. Шаповал, О. Ф. Фрицький, Ю. О. Фрицький та ін.) та державної і муніципальної служби (Л. Р. Біла-Тіунова, Ю. П. Битяк, С. В. Ківалов, М. В. Колісников, О. Д. Лазор, О. Я. Лазор, Г. О. Наквасіна, Ю. О. Оболенський, О. В. Петришин, С. Ю. Фабричний та ін.).

З урахуванням відсутності в Україні муніципалітетів у загальноприйнятому доктринальному розумінні цього терміна, а також змісту національних нормативно-правових актів, зроблено висновок про вірність використання терміна «конституційне право ДГСОМС»,

а не терміна «конституційне право доступу громадян України до муніципальної служби».

У підрозділі 1.2. *«Законои України та міжнародно-правові стандарти щодо права доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування»* 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 та законів, які регламентують право ДГСОМС.

Здійснено порівняльно-правовий аналіз Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» та однойменного Проекту Закону і встановлено, що основною метою законопроекту була максимально можлива уніфікація положень про конституційне право доступу громадян України до публічної служби (тобто норм нового Закону «Про державну службу» з нормами запропонованої редакції Проекту Закону). Визначено, що Проект Закону містив оновлені та більш ефективні норми, а також мінімізував ризик виникнення колізій та/або прогалів у нормативно-правовій регламентації права ДГСОМС.

На підставі аналізу рішень Конституційного Суду України, які стосуються права ДГСОМС, рішення класифіковано за змістовним критерієм на: а) рішення, що стосуються проблем граничного віку перебування на службі в органах місцевого самоврядування (у справі щодо особливостей здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у м. Києві та у справі щодо граничного віку перебування на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування); б) рішення, що стосуються проблем соціального забезпечення осіб, які працюють або працювали в органах місцевого самоврядування (у справі щодо соціальних гарантій громадян та у справі щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України). Виявлено, що проблеми, які порушувалися, ніколи не стосувалися виключно права ДГСОМС – водночас аналізувались питання права доступу громадян України до державної служби.

У підрозділі 1.3. *«Регламентація права доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування іншими нормативно-правовими актами»* охарактеризовано систему нормативно-правових актів, що регламентують право ДГСОМС на державному та на місцевому рівнях.

Установлено, що підзаконні акти органів державної влади (Президента, Кабінету Міністрів, Національного агентства України з питань державної служби та ін.) не відіграють істотної ролі у нормативно-правовій регламентації права ДГСОМС.

При дослідженні локальних нормативних актів про право ДГСОМС зроблено висновок про недоцільність його правової регламентації у статутах територіальних громад села, селища, міста. Виявлено, що акти місцевих рад

практично не містять положень про механізм реалізації права ДГСОМС, на відміну від актів сільських, селищних, міських голів та голів районних і обласних рад, які затверджують кваліфікаційні вимоги до кандидатів на посади, порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад та проведення іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад.

Розділ 2 «Конституційне право доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування в системі політичних прав» складається з трьох підрозділів, в яких надано визначення права ДГСОМС, виокремлено та охарактеризовано основні елементи його структури – об'єкта, суб'єктів та змісту.

У підрозділі 2.1. «Поняття та зміст конституційного права доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування» увагу зосереджено на формулюванні визначення права ДГСОМС, у зв'язку з чим розглянуто його місце в системі політичних прав, а також його зміст. Визначено, що конституційне право ДГСОМС у залежності від суб'єкта реалізації є правом індивідуальним; за характером діянь, які здійснюють органи публічної влади та інші особи для забезпечення його реалізації, – позитивним правом; за сферою суспільного життя – політичним правом. Воно є складовою конституційного права громадян брати участь в управлінні державними справами.

Виокремлено основні підходи до визначення змісту суб'єктивних прав особистості: а) описовий (перерахування можливостей, яких надає певне право); б) інтегративний (угруповання можливостей, яких надає певне право, з використанням чотиричленної структури: право-користування, право-поведінка, право-вимога і право-претензія).

З використанням інтегративного підходу визначено, що зміст права ДГСОМС формують: а) можливість громадян використовувати доступ до служби в органах місцевого самоврядування як соціальне благо та кореспондуючий обов'язок держави, який полягає у визнанні та гарантуванні місцевого самоврядування в Україні (право-користування); б) можливість громадян України, які відповідають ряду недискримінаційних цензів, претендувати на зайняття адміністративних посад в органах місцевого самоврядування, та кореспондуючий обов'язок цих органів як роботодавців вдатися до низки діянь (право-поведінка); в) можливість суб'єктів розглядуваного права вимагати належної поведінки від зобов'язаної сторони, коли йдеться про доступ до служби в органах місцевого самоврядування, та кореспондуючий їй обов'язок органів публічної влади скоригувати свою поведінку так, щоб не порушувати відповідне право (право-вимога); г) можливість суб'єкта розглядуваного права звернутися по захист свого права до державних органів у разі, якщо він реалізував право-вимогу, але це не задовольнило його, та кореспондуючий обов'язок державних органів сприяти реалізації права ДГСОМС (право-претензія).

Визначено, що право ДГСОМС – це система суб'єктивних можливостей громадян, які відповідають установленим у законодавстві недискримінаційним цензам, претендувати на зайняття адміністративних посад в органах місцевого самоврядування.

У *підрозділі 2.2. «Об'єкт конституційного права доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування»* зазначено, що об'єктом права ДГСОМС є доступ до адміністративних посад в органах місцевого самоврядування. Удосконалено визначення посади в органах місцевого самоврядування – це первинна структурна одиниця органу місцевого самоврядування, яка закріплює за особою, що її займає, певне коло обов'язків та повноважень, а також прав і гарантій, спрямованих на виконання функцій органів місцевого самоврядування.

Запропоновано вважати, що усі особи, які обираються територіальною громадою на посади в органах місцевого самоврядування, реалізують не конституційне право доступу до служби в органах місцевого самоврядування, передбачене ч. 2 ст. 38 Конституції, а пасивне виборче право, передбачене ч. 1 ст. 38 Конституції, і займають політичні посади в органах місцевого самоврядування.

Сформульовано пропозиції щодо структури Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», зокрема запропоновано: а) у Розділі I розмістити норми, які стосуються усіх посадових осіб місцевого самоврядування; б) до Розділу II включити норми про осіб, що займають політичні посади в органах місцевого самоврядування, та завершити цей розділ відсиланням до Законів «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про статус депутатів місцевих рад»; в) наступні розділи Закону присвятити виключно особам, які займають адміністративні посади в органах місцевого самоврядування, реалізуючи своє конституційне право доступу до служби в органах місцевого самоврядування.

У *підрозділі 2.3. «Суб'єкти конституційного права доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування»* визначено, що суб'єктом права ДГСОМС є особа, яка відповідає низці недискримінаційних цензів для зайняття адміністративних посад в органах місцевого самоврядування.

Запропоновано класифікувати недискримінаційні цензи доступу до служби в органах місцевого самоврядування в залежності від того, в яких нормативно-правових актах вони містяться, на: а) конституційні цензи (ценз громадянства); б) законодавчі цензи (віковий ценз, мовний ценз, ценз дієздатності тощо); в) цензи, що містяться у підзаконних актах (освітній ценз, ценз, пов'язаний з необхідністю мати певну професійну підготовку тощо). Наведено аргументацію щодо недискримінаційності цих цензів.

Розділ 3 «Гарантії права доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування» складається з двох підрозділів та

присвячений дослідженню нормативних та організаційних гарантій права ДГСОМС, а також систематизації концептуальних пропозицій, наведених у попередніх розділах.

У підрозділі 3.1. «*Нормативні гарантії права доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування*» з'ясовано, що нормативні гарантії конституційного права ДГСОМС – це закріплена у джерелах права система умов та засобів, безпосередньо спрямованих на реалізацію, охорону та захист цього права.

У залежності від ступеня їхньої загальності, нормативні гарантії права ДГСОМС формують систему, до якої входить чотири групи гарантій: а) загальні (напр., рівність прав жінок і чоловіків); б) окремі (напр., політичний плюралізм); в) спеціальні (напр., закріплення основних додаткових прав до права на участь в управлінні державними справами в Основному Законі); г) специфічні (напр., рівність ДГСОМС). Нормативні гарантії права ДГСОМС також проаналізовано з точок зору: 1) їхнього призначення; 2) рівня їхнього закріплення; 3) характеру правових норм, в яких вони містяться.

Аргументовано, що у чинному законодавстві України увагу зосереджено на гарантіях, які надаються громадянам, що проходять службу в органах місцевого самоврядування. Набагато менше норм, які гарантують право ДГСОМС – серед нормативних гарантій специфічні гарантії є поодинокими. Обґрунтовано, що така ситуація викликана відсутністю поділу посад в органах місцевого самоврядування на адміністративні та політичні.

Розроблено критерії віднесення посад до політичних посад в органах місцевого самоврядування: 1) осіб, що займають політичні посади, обирає територіальна громада чи місцева рада; 2) на осіб, що займають політичні посади, не поширюється вимога про політичну нейтральність; 3) для осіб, що займають політичні посади, законодавство передбачає особливий порядок припинення повноважень; 4) особи, що займають політичні посади, за наслідками своєї діяльності несуть як юридичну, так і політичну відповідальність (перед територіальною громадою). За відсутністю хоча б одного із цих критеріїв посаду запропоновано відносити до адміністративних посад.

Сформульовано визначення політичної посади в органах місцевого самоврядування – це первинна структурна одиниця органу місцевого самоврядування, яка обіймається внаслідок обрання на неї територіальною громадою чи місцевою радою на визначений термін та передбачає можливість збереження членства у політичній партії, а також особливий характер припинення повноважень та політичну відповідальність за результати діяльності. Інші посади в органах місцевого самоврядування запропоновано вважати адміністративними.

У підрозділі 3.2. «*Організаційні гарантії реалізації права доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування*» зазначається, що організаційні гарантії конституційного права ДГСОМС – це закріплена у джерелах права система умов та засобів соціально-економічного, політичного та ідеологічного характеру, які безпосередньо не спрямовані на реалізацію, охорону та захист цього права, але сприяють їм.

Виявлено, що основними економічними гарантіями права ДГСОМС є стабільність національної економіки та постійне зростання національного добробуту, соціальними гарантіями – тісно пов'язаний із ними належний рівень матеріального та соціально-побутового забезпечення службових осіб органів місцевого самоврядування, що заохочує громадян реалізовувати належне їм право доступу до служби у цих органах, ідеологічними гарантіями – ідеологічний плюралізм, рівний доступ до служби у цих органах громадян України незалежно від релігійних та інших переконань, політичними гарантіями – наявність в Україні поділу публічної влади на державну владу та місцеве самоврядування, державна підтримка та гарантування місцевого самоврядування.

Як важливу політичну гарантію права ДГСОМС проаналізовано наявність ряду органів місцевого самоврядування, поступаючи на роботу до яких громадяни України можуть реалізувати належне їм конституційне право доступу до служби в органах місцевого самоврядування. Визначено, що відповідні посади існують у місцевих радах, у виконавчих органах сільських, селищних, міських, районних у містах радах. Виявлено, що такий елемент системи місцевого самоврядування, як органи самоорганізації населення, є представницькими органами (але не представницькими органами місцевого самоврядування), яких поки що не наділено правом приймати на роботу працівників, і що до складу цих комітетів входять не посадові особи, а члени органів самоорганізації населення. Сформульовано, що громадяни України не можуть реалізувати своє конституційне право доступу до служби в органах місцевого самоврядування, входячи до персонального складу органів самоорганізації населення.

Визначено, що гарантії конституційного права ДГСОМС – це закріплена у джерелах права система умов і засобів, безпосередньо спрямованих на реалізацію, охорону та захист цього права, а також система умов та засобів соціально-економічного, політичного та ідеологічного характеру, які безпосередньо не спрямовані на реалізацію, охорону та захист цього права, але сприяють їм.

Запропоновано виокремлювати два способи нормативно-правової регламентації права ДГСОМС: а) децентралізований (у теперішній час використовується в Україні) – деталізацію установлених у законах бланкетних норм покладено на органи місцевого самоврядування; б) централізований (рекомендується для України) – деталізацію

установлених у законах бланкетних норм покладено на орган державної влади, який здійснює деталізацію норм про конституційне право доступу до публічної служби, із залишенням за органами місцевого самоврядування можливостей впроваджувати додаткові пільги, гарантії тощо. У такому разі Національне агентство України з питань державної служби запропоновано реформувати в Національне агентство України з питань публічної служби. Визначено позитивні наслідки використання рекомендованого підходу: економія матеріальних та технічних ресурсів, істотне зменшення числа нормативно-правових актів, легкість узгодження їхнього змісту, установлення однакових мінімальних стандартів для тих, хто прагне реалізувати конституційне право доступу до служби в органах місцевого самоврядування, та у цілому – існування єдиної концепції подальшого розвитку та удосконалення нормативно-правової регламентації права доступу громадян до публічної служби (до служби в органах місцевого самоврядування та до державної служби).

ВИСНОВКИ

У дослідженні вирішено наукові задачі, які полягають у комплексному дослідженні поняття, структури та нормативно-правової регламентації права доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування, а також його гарантій.

На підставі здійсненого дослідження зроблено такі висновки.

1. Одним з найважливіших прав громадянина України є право доступу до служби в органах місцевого самоврядування, яке стало конституційним правом у 1996 р. За радянських часів питання участі населення у здійсненні державної влади через органи місцевого самоврядування належали до компетенції центральних органів державної влади. На конституційному рівні закріплювалися здебільшого вимоги до громадян, які мали пасивне виборче право. Цим пояснюється практично повна відсутність досліджень права ДГСОМС у цей період у працях вчених, що розглядали питання, пов'язані з правами людини, місцевим самоврядуванням та державною службою. Праці сучасних українських учених у цих сферах є підґрунтям для ефективної нормативно-правової регламентації права ДГСОМС. Поділ публічної влади на державну владу та місцеве самоврядування обумовлює наявність двох складових права доступу громадян України до публічної служби – відповідно, до державної служби та до служби в органах місцевого самоврядування.

2. Право доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування – це система суб'єктивних можливостей громадян, які відповідають установленим у законодавстві недискримінаційним цензам, претендувати на зайняття адміністративних посад в органах місцевого

самоврядування. Це індивідуальне позитивне право мають виключно громадяни України, воно є політичним та додатковим до такого основного права, як право брати участь в управлінні державними справами.

3. Право ДГСОМС є конституційним правом (ч. 2 ст. 38 Основного Закону). Конституційні положення про право ДГСОМС конкретизуються у чинному законодавстві. На державному рівні найбільш детальним у цьому відношенні є Закон від 7 червня 2001 р. «Про службу в органах місцевого самоврядування». Він став першим в Україні законом, присвяченим досліджуваному праву. Незважаючи на те, що він (як і норми Основного Закону щодо права ДГСОМС) повністю відповідає міжнародним стандартам прав людини та муніципальним стандартам у частині права доступу до служби в органах місцевого самоврядування, в теперішній час він потребує комплексного оновлення. Про це свідчить і те, що його норми неодноразово були у центрі уваги Конституційного Суду України. У зв'язку із цим у дослідженні сформульовано пропозиції щодо структури цього Закону та змісту його окремих статей. Виявлено, що серед підзаконних актів про конституційне право ДГСОМС найбільш істотне значення мають акти сільських, селищних, міських голів, а також голів районних та обласних рад.

4. В Україні використовується децентралізований підхід до нормативно-правової регламентації права ДГСОМС, який полягає у тому, що деталізацію установлених у законах бланкетних норм покладено на органи місцевого самоврядування. Аргументовано доцільність зміни цього підходу на централізований, який передбачає, що деталізацію установлених у законах бланкетних норм покладено на орган державної влади, який здійснює деталізацію норм про конституційне право доступу до публічної служби, із залишенням за органами місцевого самоврядування можливостей впроваджувати додаткові пільги, гарантії тощо. У такому разі Національне агентство України з питань державної служби запропоновано реформувати у Національне агентство України з питань публічної служби (підходи виокремлено та досліджено автором уперше в українській юридичній науці).

5. Структуру конституційного права ДГСОМС становлять об'єкт, суб'єкти та зміст цього права. Об'єкт конституційного права ДГСОМС визначено як доступ до адміністративних посад в органах місцевого самоврядування.

6. Суб'єкт конституційного права ДГСОМС – це особа, яка відповідає ряду недискримінаційних цenzів для зайняття адміністративних посад в органах місцевого самоврядування. Запропоновано ці недискримінаційні цenzи класифікувати в залежності від їхнього джерела на цenzи, передбачені відповідно у Конституції, законах та підзаконних актах. Кожен цenz проаналізовано та доведено його недискримінаційний характер.

7. Зміст конституційного права ДГСОНС – це система суб'єктивних можливостей громадян України використовувати таке соціальне благо, як доступ до служби в органах місцевого самоврядування; претендувати на зайняття адміністративних посад у цих органах за умови, що вони відповідають кваліфікаційним вимогам, що висуваються для зайняття таких посад; вимагати належної поведінки від зобов'язаної сторони, коли йдеться про порушення цього права, а також звертатися по його захист до державних органів.

8. Набуло подальшого розвитку визначення терміна «посада в органах місцевого самоврядування». Запропоновано вважати, що це первинна структурна одиниця органу місцевого самоврядування, яка закріплює за особою, що її займає, певне коло обов'язків та повноважень, а також прав і гарантій, спрямованих на виконання функцій органів місцевого самоврядування.

9. Обґрунтовано пропозицію поділяти посади в органах місцевого самоврядування на адміністративні (громадяни, що їх займають, реалізують своє право доступу до служби в органах місцевого самоврядування) та політичні (громадяни, що їх займають, реалізують пасивне виборче право на місцевих виборах). Адміністративними запропоновано вважати усі посади, які не мають хоча б однієї чи більше ознак політичних посад в органах місцевого самоврядування. Сформульовано визначення політичної посади у цих органах – це первинна структурна одиниця органу місцевого самоврядування, яка обіймається внаслідок обрання на неї територіальною громадою чи місцевою радою на визначений термін та передбачає можливість збереження членства у політичній партії, а також особливий характер припинення повноважень та політичну відповідальність за результати діяльності.

10. Запропоновано службу в органах місцевого самоврядування розглядати в широкому розумінні (охоплює політичні та адміністративні посади) та у вузькому розумінні (охоплює адміністративні посади). Одним з аргументів на користь цього є те, що громадяни України, які бажають зайняти адміністративні посади, використовують належне їм право доступу до служби в органах місцевого самоврядування, а громадяни України, які бажають зайняти політичні посади, – своє пасивне виборче право на місцевих виборах. Досліджено, що вказані права відрізняються за своїми об'єктом, суб'єктами та змістом.

11. Визначено, що громадяни не можуть реалізувати своє конституційне право доступу до служби в органах місцевого самоврядування, перебуваючи у складі органів самоорганізації населення. В Україні ці органи не мають публічної природи, що не дозволяє віднести їх до органів місцевого самоврядування, а працевлаштування в них – до реалізації права доступу до такого різновиду публічної служби, як служба в органах місцевого самоврядування.

12. Сформульовано пропозиції щодо змісту ст. ст. 5, 12 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування»:

викласти ч.ч. 1-2 ст. 5 у такій редакції:

«Право на службу в органах місцевого самоврядування мають громадяни України, яким виповнилося 18 років, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території.

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

викласти п.п. 2, 4 ч. 1 ст. 12 у такій редакції:

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

1) визнані судом недієздатними чи обмежено дієздатними; ...

4) які протягом останнього року притягалися до юридичної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень».

13. Запропоновано виокремлювати описовий та інтегративний підходи до визначення змісту будь-якого суб'єктивного права. Перший підхід передбачає перерахування можливостей, що надаються цим правом, а застосовуючи другий підхід, дослідник додатково узагальнює їх у чотиричленну структуру (право-користування, право-поведінка, право-вимога, право-претензія). Зміст права ДГСОМС сформульовано з використанням інтегративного підходу.

14. Гарантії конституційного права доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування – це закріплена у джерелах права система умов і засобів, безпосередньо спрямованих на реалізацію, охорону та захист цього права (нормативні гарантії), а також система умов та засобів соціально-економічного, політичного та ідеологічного характеру, які не спрямовані безпосередньо на реалізацію, охорону та захист цього права, але сприяють їм (організаційні гарантії).

15. Місце права ДГСОМС та його структура обумовлюють особливості механізму його забезпечення – сукупності нормативних та організаційних гарантій конституційного права ДГСОМС. Нормативні гарантії цього права розглянуто як гарантії його реалізації та гарантії його охорони і захисту; серед них виявлено загальні, окремі, спеціальні та специфічні гарантії. Організаційні гарантії права ДГСОМС класифіковано на соціально-економічні, політичні та ідеологічні гарантії.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Москальчук К. М. Законодавче забезпечення служби в органах місцевого самоврядування / К. М. Москальчук // Актуальні проблеми політики : зб. наук. праць. – 2007. – № 30. – С. 326–330.

2. Москальчук К. М. Основні принципи служби в органах місцевого самоврядування / К. М. Москальчук // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. – 2009. – № 45. – С. 246–251.

3. Москальчук К. М. Гарантії в системі забезпечення конституційного права доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування / К. М. Москальчук // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. – 2011. – № 61. – С. 156–163.

4. Москальчук К. М. Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» і практика Конституційного Суду України / К. М. Москальчук // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. – 2012. – № 64. – С. 166–173.

5. Москальчук К. М. Нове законодавство про службу в органах місцевого самоврядування / К. М. Москальчук // Юридичний вісник. – 2012. – № 1. – С. 52–57.

6. Москальчук К. М. Служба в органах місцевого самоврядування. Поняття та особливості / К. М. Москальчук // Право ХХІ століття: становлення та перспективи розвитку : зб. наук. праць Міжнар. наук.-практ. конф. «Другі Прибузькі юридичні читання». – Миколаїв : Вид-во «Іліон», 2006. – С. 256–258.

7. Москальчук К. М. Конституційне право доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування / К. М. Москальчук // Правове життя сучасної України : тези доповідей 10-ї ювілейної звітної наук. конф. професор.-виклад. і аспірант. складу. Одеська національна юридична академія. – О. : Фенікс, 2007. – С. 90–92.

8. Москальчук К. М. Перспективи розвитку професійної підготовки кадрів для служби в органах місцевого самоврядування / К. М. Москальчук // Визначальні тенденції генезису державності і права : зб. наук. праць міжнар. наук.-практ. конф. «Треті Прибузькі юридичні читання». – Миколаїв : Вид-во «Іліон», 2007. – С. 311–312.

9. Москальчук К. М. Професіоналізм та служба в органах місцевого самоврядування / К. М. Москальчук // Наукові записки Міжнар. гуманітар. ун-ту : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. «Сучасні проблеми, тенденції і перспективи розвитку права в Україні», присвяч. 5-річчю заснування міжнародного гуманітарного університету, 7–8 грудня 2007 р. – 2007. – № 7. – С. 88–90.

10. Москальчук К. М. Конституційне право доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування в системі політичних прав / К. М. Москальчук : зб. наук. праць Всеукр. наук.-практ. конф. «Забезпечення прав і свобод людини та громадянина в контексті конституційної реформи» / Київ. Націон. ун-т культури і мистецтва. – К., 2008. – С. 127–129.

11. Москальчук К. М. Законодавче закріплення та реальність реалізації права доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування / К. М. Москальчук : зб. наук. праць Міжнар. наук.-практ. конф. «Четверті Прибузькі юридичні читання». – Миколаїв : Вид-во «Іліон», 2008. – С. 194–195.

12. Москальчук К. М. Основні принципи служби в органах місцевого самоврядування / К. М. Москальчук : зб. доповідей щорічн. Всеукр. громад. слухань «Політико-правове забезпечення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування». – О. : Юрид. л-ра, 2009. – С. 126–128.

13. Москальчук К. М. Механізм реалізації конституційного права доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування / К. М. Москальчук // Правове життя сучасної України : тези доповідей Міжнар. наук. конф. професор.-виклад. і аспірант. складу. Одеська національна юридична академія. – О. : Фенікс, 2009. – С. 217–219.

14. Москальчук К. М. Гарантії реалізації конституційного права доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування / К. М. Москальчук // Держава і право : тези доповідей Міжнар. наук.-практ. конф. : зб. наук. праць. – Миколаїв, 2009. – С. 118–119.

15. Москальчук К. М. Нормативно-правове регулювання принципу рівних можливостей доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування / К. М. Москальчук // Правове життя сучасної України : матеріали міжнар. наук. конф. професор.-виклад. складу. Одеська національна юридична академія. – О. : Фенікс, 2011. – С. 270–271.

16. Москальчук К.М. Закріплення права доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування у статутах територіальних громад / К. М. Москальчук : тези доповідей Міжнар. наук. конф. професор.-виклад. і аспірант. складу, присвяч. 15-річчю заснування Національного ун-ту «Одеська юридична академія» та 165-річчю Одеської правової школи права (Одеса, 20–21квітня, 2012 р.). – О. : Фенікс, 2012. – Т. 1. – С. 311–313.

17. Москальчук К. М. Деякі питання вдосконалення професійної підготовки фахівців муніципального рівня / К. М. Москальчук // Правове життя сучасної України : матеріали міжнар. наук. конф., присвяч. 15-річчю Національного університету «Одеська юридична академія» та 165-річчю Одеської школи права (Одеса, 30 листопада 2012 р.). – О. : Фенікс, 2012. – Т. 1. – С. 383–385.

АНОТАЦІЯ

Москальчук К.М. Конституційне право доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. – Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2013.

Дисертація є комплексним дослідженням поняття, структури та нормативно-правової регламентації права доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування, а також його гарантій.

Надано визначення та характеристику права доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування (далі – ДГСОМС), досліджено його структуру – об'єкт, суб'єкти та зміст. Проаналізовано відмінності цього права та пасивного виборчого права на місцевих виборах. Розглянуто нормативні та організаційні гарантії конституційного права ДГСОМС.

На підставі дослідження чинного законодавства України розроблено конкретні пропозиції щодо структури Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та змісту його окремих статей. Запропоновано впровадити централізований підхід до здійснення нормативно-правової регламентації конституційного права ДГСОМС.

Ключові слова: місцеве самоврядування, конституційне право доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування, гарантії конституційного права доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування, політичні права, права людини.

АННОТАЦИЯ

Москальчук Е.Н. Конституционное право доступа граждан Украины к службе в органах местного самоуправления. – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02. – конституционное право; муниципальное право. – Национальный университет «Одесская юридическая академия», Одесса, 2013.

Диссертация является комплексным исследованием понятия, структуры и нормативно-правовой регламентации права доступа граждан Украины к службе в органах местного самоуправления, а также его гарантий.

Право доступа граждан Украины к службе в органах местного самоуправления определено как система субъективных возможностей граждан, которые соответствуют установленным в законодательстве недискриминационным цензам, могут претендовать на занятие административных должностей в органах местного самоуправления.

Структуру исследуемого права составляют его объект (доступ к административным должностям в органах местного самоуправления), субъекты (лица, отвечающие ряду недискриминационных цензов для занятия административных должностей в органах местного самоуправления) и содержание (система субъективных возможностей граждан Украины использовать такое социальное благо, как доступ к службе в органах местного самоуправления; претендовать на занятие административных должностей в этих органах при условии, что они соответствуют квалификационным требованиям, предъявляемым для занятия таких должностей; требовать надлежащего поведения от обязанной стороны, когда речь идет о нарушении этого права, а также обращаться за его защитой в государственные органы).

Проанализированы различия исследуемого права и пассивного избирательного права на местных выборах. В частности, установлено, что лица, реализующие свое пассивное избирательное право на местных выборах, занимают политические должности в органах местного самоуправления. Сформулировано, что эти должности представляют собой первичную структурную единицу органа местного самоуправления, занимаемую вследствие избрания на нее территориальным коллективом или местным советом на определенный срок, и предусматривают возможность сохранения членства в политической партии, а также особый характер прекращения полномочий и политическую ответственность за результаты деятельности. Должности, не отвечающие перечисленным признакам, предложено считать административными должностями в органах местного самоуправления.

Сформулировано, что гарантии права доступа граждан Украины к службе в органах местного самоуправления – это закрепленная в источниках права система условий и средств, непосредственно направленных на реализацию, охрану и защиту этого права, а также система условий и средств социально-экономического, политического и идеологического характера, непосредственно не направленных на реализацию, охрану и защиту этого права, но способствующих им. Рассмотрены нормативные и организационные гарантии исследуемого права.

На основании анализа действующего законодательства Украины разработаны конкретные предложения по структуре Закона Украины «О службе в органах местного самоуправления» и по содержанию его отдельных статей. Предложено использовать централизованный подход к осуществлению нормативно-правовой регламентации конституционного права доступа граждан Украины к службе в органах местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, конституционное право доступа граждан Украины к службе в органах местного самоуправления,

гарантии конституционного права доступа граждан Украины к службе в органах местного самоуправления, политические права, права человека.

SUMMARY

Moskalchuk K.M. Constitutional Right Of Ukrainian Citizens' Access To the Municipal Service. – Manuscript.

The thesis for a candidate of Law Degree in the Specialty 12.00.02 – Constitutional Law; Municipal Law. – National University “Odessa Academy of Law”, Odessa, 2013.

The dissertation studies concept, structure and legal regulation of the constitutional right of Ukrainian citizens' access to the municipal service. It also covers the problems of its implementation, security and protection in Ukraine.

Definitions and characteristics of the constitutional right of Ukrainian citizens' access to the municipal service are given. Author analyses the object, subjects and contents of this right. The constitutional right of Ukrainian citizens' access to the municipal service is distinguished from the passive suffrage in local elections. Normative and institutional (economic, social, political and ideological) guarantees of the researched right are analyzed too.

The proposals about the structure and content of some articles of the Law of Ukraine “On Municipal Service” were introduced. The centralized approach to the legal regulation of the analyzed right in Ukraine was proposed based on the study of the relevant national legislation.

Key words: local government, constitutional right of Ukrainian citizens' access to the municipal service, guarantees of the constitutional right of Ukrainian citizens' access to the municipal service, political rights, human rights.