

Анотація

Орловський О. С. Принципи сучасного українського муніципалізму: постановка проблеми. — Стаття.

Стаття присвячена аргументації пропозиції автора про те, що, виокремлюючи принципи сучасного українського муніципалізму, важливо, по-перше, відрізнити їх від принципів законодавства про місцеве самоврядування, а по-друге, включати до їхнього переліку ті принципи права Європейського Союзу, які є обов'язковими для України і водночас мають відношення до місцевого самоврядування.

Ключові слова: муніципалізм, принципи муніципалізму, конституціоналізм, принципи права Європейського Союзу.

Анотация

Орловский А. С. Принципы современного украинского муниципализма: постановка проблемы. — Статья.

Статья посвящена аргументации предложений автора о том, что, выделяя принципы современного украинского муниципализма, важно, во-первых, отличать их от принципов законодательства о местном самоуправлении, а во-вторых, включать в их перечень те принципы права ЕС, которые являются обязательными для Украины и одновременно имеют отношение к местному самоуправлению.

Ключевые слова: муниципализм, принципы муниципализма, конституционализм, принципы права Европейского Союза.

Summary

Orlovs'kij O. S. Principles of Modern Ukrainian Municipalism: Approaches to the Definition. Article.

Paper is devoted to the arguments for the author thesis: 1) it is important to distinguish the principles of modern Ukrainian municipalism and the principles of the legislation on local self-government; 2) it is important to include in the list of the principles of modern Ukrainian municipalism some principles of the European Union which are binding for Ukraine and also are relevant to the local government.

Keywords: municipalism, principles of municipalism, constitutionalism, principles of the European Union law.

УДК 342.553(477)

К. М. Москальчук

ЗАКОН «ПРО СЛУЖБУ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ» І ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Законодавство про службу в органах місцевого самоврядування в Україні знаходиться на етапі свого становлення. Це пов'язано із тим, що воно повноцінно почало формуватися тільки з 2001 р., коли було прийнято Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування». До цього періоду нормативно-правова регламентація проходження цієї служби здійснювалася відповідно до актів, що регулюють службу в органах державної влади. Бурхливий розвиток у цій сфері було підтримано урядовою законодавчою ініціативою — 21 грудня 2011 р. Кабінетом Міністрів України було схвалено і направлено до Верховної

Ради підготовлений Міністерством юстиції проект Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування».

У зв'язку із цим важливим науковим завданням є активізація наукових досліджень проблем, пов'язаних із нормативно-правовою регламентацією служби в органах місцевого самоврядування в Україні. Це сприятиме розбудові цього важливого інституту муніципального права, вдосконаленню його регламентації. Така розбудова має починатися із вдосконалення норм Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Обов'язковою характеристикою будь-якого нормативного акта у правовій системі України є відсутність у ньому положень, що вступають у протиріччя із Конституцією. А одним із показників ефективності нормативно-правового акта є доступність викладення, зрозумілість його положень, у тому числі якщо розглядати їх у системі із іншими нормами національного права. На офіційному рівні відповідні висновки має право давати єдиний орган конституційного правосуддя — Конституційний Суд України.

Проте вплив актів Конституційного Суду на вдосконалення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування з конституційно-правової точки зору поки ще не привертав увагу дослідників цієї проблеми. Такий вплив розглядався виключно з позицій адміністративного права (див. наприклад, праці С. В. Ківалова, Л. Р. Білої-Тіунової [1, 670]).

Ціллю статті є проаналізувати рішення Конституційного Суду України, прийняті щодо норм Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», і сформулювати пропозиції щодо вдосконалення законодавства про цю службу з точки зору науки конституційного права.

Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» (далі — Закон) привертав увагу Конституційного Суду України чотири рази, у т.ч.:

- один раз (у 2003 р.) надавалося офіційне тлумачення положень Закону;
- три рази розглядалася конституційність окремих його положень (у жовтні 2007 р. — положення Закону про граничний вік перебування на службі в органах місцевого самоврядування; у липні 2007 р. і у 2008 р. — положення Закону про оплату праці, відпустки та пенсійне забезпечення).

Цей факт, у сукупності із тим, що зміни до Закону станом на 1 лютого 2012 р. вносилися 14 разів (тобто у середньому 1,3 на рік), привертає увагу до того, що Закон потребує подальшого вдосконалення, тобто урядова законодавча ініціатива є своєчасною та актуальною. Отже, враховуючи майбутні численні обговорення урядового законопроекту, доцільно проаналізувати рішення Конституційного Суду України, пов'язані із Законом «Про службу в органах місцевого самоврядування», з конституційно-правової точки зору.

У 2003 р. Конституційним Судом України (далі — Суд) було надано офіційне тлумачення положень Закону. Приводом для цього стало звернення Президента України, який відмітив необхідність в офіційному тлумаченні положень розглядуваного Закону, яка викликана «неоднозначним їх розумінням та виникненням спірної ситуації щодо механізмів виконання вимог законодавства у зв'язку з вивченням киявському міському голові, голові Київської міської

державної адміністрації 65 років. Президентом було поставлено кілька питань, але тільки одне з них має відношення до аналізованого Закону: «Чи має бути звільнено голову Київської міської державної адміністрації з посади у зв'язку з досягненням граничного віку перебування на державній службі з урахуванням того, що він одночасно є Київським міським головою?». Водночас до Суду з аналогічним питанням звернулося і 56 народних депутатів України.

Зазначимо, що наразі Закон «Про столицю України — місто-герой Київ» діє в іншій, у порівнянні із аналізованою Судом, редакції [2]. Тим не менш правова позиція Суду та її аргументація залишаються вагомою для подальшого розвитку муніципального законодавства.

Важливість порушеного питання підкреслюється тим, що воно розглядалося на відкритому пленарному засіданні Суду. Сторони змагались у тому, щоб переконливо довести, яка посада у даному випадку є пріоритетною:

— посада київського міського голови, який обирається населенням, і відповідно до ст.18 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» на нього не розповсюджується вимога про граничний вік перебування на цій службі [3];

— посада голови Київської міської державної адміністрації, на якого розповсюджується законодавство про державну службу, у т.ч. про граничний вік перебування на ній.

Зважаючи на особливості здійснення місцевого самоврядування у м. Києві, Суд дійшов висновку про те, що пріоритет у цьому випадку слід віддати посаді київського міського голови, а отже — не розповсюджувати на особу, яка обрана головою цього міста і за законом виконує функції голови Київської міської державної адміністрації, норму про граничний вік перебування на державній службі [4].

У цьому рішенні Суд підтримав своєрідну ієрархію, яка склалася серед посадових осіб, які працюють у місцевому самоврядуванні. Думається, Суд цілком обґрунтовано надав перевагу посаді, на яку обираються, а не призначаються. Це свідчить про те, що в Україні правозастосовні органи дотримуються принципів місцевого самоврядування, до яких належать народовладдя, виборність, підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб [5].

Крім того, Суд фактично повністю підтримав і конституційність норм ст. 3 Закону, у який до посад в органах місцевого самоврядування віднесено: 1) виборні посади, на які особи обираються територіальною громадою; 2) виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою; 3) посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у міст, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України (в урядовому законопроекті ці посади отримали назву «адміністративні посади в органах місцевого самоврядування»). Стаття 14 визначає класифікацію посад в органах місцевого самоврядування. Але у законодавстві України не йшлося про співвідношення, «ієрархію» виборної посади в органах місцевого самоврядування та

адміністративної посади у місцевому органі державної влади. Отже, тлумачення Судом положень Закону ще раз підтвердило, що місцеве самоврядування в Україні дійсно визнається і гарантується державою (ст. 7 Конституції), а інколи має пріоритет — як у цьому випадку, коли у порівнянні із адміністративною посадою в органі місцевої державної влади було визнано пріоритет виборної посади в органі місцевого самоврядування.

Прокоментувати, чи знайшло це положення відображення в урядовому законопроекті неможливо з огляду на технічну помилку у ньому. Частина 1 ст. 26 законопроекту щодо підстав припинення служби в органах місцевого самоврядування на виборних посадах містить бланкетну норму — вона відсилає до п. 1 ч. 1 ст. 42 Закону України «Про державну службу». Але у чинній редакції Закону «Про державну службу» усього 38 статей, а у редакції, яка набуде чинності з 1 січня 2013 р., дійсно є ст. 42 «Припинення державної служби у зв'язку з обставинами, що склалися незалежно від волі сторін» — але у ч. 1 цієї статті усього три пункти.

Положення про граничний вік перебування на службі в органах місцевого самоврядування були у центрі уваги Суду у зв'язку із виконанням норм Закону ще один раз, у 2007 р. 47 народних депутатів України звернулися до Суду із проханням розглянути відповідність Конституції вимог низки законодавчих актів, у т.ч. Закону, відповідно до яких граничний вік перебування на державній службі, на службі в органах місцевого самоврядування, а також на дипломатичній службі становить 60 років для чоловіків і 55 років для жінок. На їхню думку, такі норми вступають у протиріччя із нормами Конституції, яка гарантує рівні можливості реалізації конституційного права на працю, а отже — ставлять громадян, які однаковою мірою відповідають вимогам професійної правосуб'єктності, у нерівні правові умови щодо зайняття одних і тих самих посад виключно за ознакою віку і є дискримінаційними [6]. Отже, у поданні фактично ставилося питання про співвідношення:

— загальної норми, що діє по відношенню до усіх осіб, які реалізують конституційне право на працю на території України, і передбачає те, що особа може перестати користуватися конституційним правом на працю за власним бажанням із настанням пенсійного віку;

— спеціальної норми щодо граничного віку перебування на посадах, що діє по відношенню до тих, хто знаходиться на державній службі, на службі в органах місцевого самоврядування, а також на дипломатичній службі.

Суб'єкт права на конституційне подання посилався на ч. 2 ст. 24 Конституції України, стверджуючи, що вік слід відносити саме до «інших ознак», за якими не може бути встановлено обмежень прав і свобод громадян.

Суд ретельно дослідив норми міжнародних стандартів, які стосуються права на труд: Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 р., Конвенції Міжнародної організації праці про дискримінацію в галузі праці та занять 1958 р., Рекомендацію Міжнародної організації праці щодо літніх працівників 1980 р. На підставі цього було прийнято рішення про те, що оспорювані спеціальні норми мають пріоритет перед загальними, тобто що

положення про граничний вік перебування, в т.ч. на службі в органах місцевого самоврядування, не є дискримінаційними.

Стаття 21 Закону «Оплата праці, відпустки та пенсійне забезпечення» була центром уваги Конституційного Суду України двічі, у 2007 і 2008 рр.

У 2007 р. група народних депутатів України звернулася до Конституційного Суду з клопотанням розглянути конституційність низки статей Закону «Про Державний бюджет України на 2007 рік». Деякі із статей цього Закону мали відношення до соціального забезпечення працівників органів місцевого самоврядування, а отже — змінювали зміст норм Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», зупиняючи низку пільг, компенсацій і гарантій, які він передбачав.

Розглянувши факти справи, Суд дійшов висновку, що «зупинення законом про Державний бюджет України дії інших законів України щодо надання пільг, компенсацій і гарантій, внесення змін до інших законів України, встановлення іншого (додаткового) правового регулювання відносин, ніж передбачено законами України, не відповідає ст. ст. 1, 3, ч. 2 ст. 6, ч. 2 ст. 8, ч. 2 ст. 19, ст. ст. 21, 22, п. 1 ч. 2 ст. 92, ч. 1, 2, 3 ст. 95 Конституції України». Отже, на підставі Рішення Конституційного Суду від 9 липня 2007 р. у справі про соціальні гарантії громадян, ст. 21 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» залишилася без змін [7].

Фактично Судом була підтверджена відданість конституційному положенню про те, що людина є найвищою соціальною цінністю, найвищою цінністю для держави. Адже навіть у разі наявності у держави фінансових проблем пріоритет було надано захисту прав людини.

Аналогічною за сутністю і майже аналогічною за змістом було рішення Суду стосовно норм Закону, прийняте у 2008 р. «Рішенням у справі щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України» Суд визнав неконституційним окремі положення Закону про оплату праці, відпустки та пенсійне забезпечення. На думку Суду, внесення Законом «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» змін до аналізованого Закону призвело до звуження змісту і обсягу існуючих прав і свобод людини і громадянина — у цьому випадку громадян України, які знаходяться на службі в органах місцевого самоврядування. Так як однією з конституційних гарантій прав і свобод людини і громадянина є недопущення їх скасування (ч. 2 ст. 22 Конституції України) чи звуження їх змісту та обсягу при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів (ч. 3 ст. 22 Конституції України), зміни до Закону були визнані неконституційними [8].

Безперечно, останні два аналізовані рішення Суду (2007 і 2008 рр.) вказують на необхідність вдосконалення норм скоріше не муніципального, а трудового і бюджетного права. Проте комплексність галузі муніципального права, яке поєднує норми низки галузей права України, обумовлює пильну увагу дослідників до них. Адже низький рівень матеріального забезпечення осіб, які займають або займали посади в органах місцевого самоврядування, впливає на ефективність їхньої праці. Крім того, спеціалісти з високою кваліфікацією

скоріше оберуть працювати у комерційній структурі із більш прийнятною для них заробітною платнею та соціальним «пакетом».

У зв'язку із цим цілком своєчасним є зміст урядового проекту Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування». У чинній редакції Закону матеріальному та соціально-побутовому забезпеченню посадових осіб місцевого самоврядування присвячено розділ V. Однак він містить усього 2 статті: «Оплата праці, відпустки та пенсійне забезпечення» та «Обчислення стажу служби в органах місцевого самоврядування». В урядовому законопроекті зміст відповідного розділу розширено. Він отримав назву «Оплата праці, заохочення і соціальні гарантії службовця органу місцевого самоврядування» і містить статті: «Оплата праці службовця органу місцевого самоврядування», «Преміювання та інші види заохочення службовців органів місцевого самоврядування» і «Пенсійне забезпечення та грошова допомога службовцям органів місцевого самоврядування» [9].

Висновки. Рішення Конституційного Суду України, які стосуються змісту Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», доцільно класифікувати на дві групи: 1) рішення, що стосуються проблем граничного віку перебування на службі в органах місцевого самоврядування (від 25 грудня 2003 р. і від 16 жовтня 2007 р.); 2) рішення, що стосуються проблем соціального забезпечення осіб, які працюють або працювали в органах місцевого самоврядування (від 9 липня 2007 р. і рішення від 20 травня 2008 р.).

При прийнятті кожного з рішень Конституційний Суд послідовно дотримувався конституційних принципів — про пріоритет прав і свобод людини перед інтересами держави, про народовладдя тощо. Ще один висновок: питання, які порушувалися у Суді, ніколи не стосувалися виключно служби в органах місцевого самоврядування — у кожному рішенні розглядалися водночас і проблеми державної служби. У зв'язку із цим слід вітати те, що у законопроекті одним із джерел законодавства про службу в органах місцевого самоврядування є Закон «Про державну службу». Перспективи подальших розвідок у даному напрямку вбачаються в необхідності дослідження з позицій науки конституційного права і тих рішень Конституційного Суду України, які не стосуються норм Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» безпосередньо, але концептуально впливають на його норми.

Література

1. Ківалов С. В. Публічна служба в Україні : підручник / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіупова. — О. : Фенікс, 2009. — 688 с.
2. Про столицю України — місто-герой Київ : Закон України від 15 січ. 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. 1999. № 11. Ст. 79.
3. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 черв. 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 33. — Ст. 175.
4. У справі за конституційним поданням Президента України та конституційним поданням 56 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частин першої, другої, третьої, четвертої статті 118, частини третьої статті 133, частин першої, другої, третьої статті 140, частини другої статті 141 Конституції України, статті 23, пункту 3 частини першої статті 30 Закону України «Про державну службу», статей 12, 79 Закону України «Про місце-

- ве самоврядування в Україні», статей 10, 13, 16, пункту 2 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», статей 8, 10 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», статті 18 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві): рішення Конституційного Суду України від 25 груд. 2003 р. // Офіційний вісник України. — 2003. — № 52. — Т. 1. — Ст. 2829.
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
6. У справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 23 Закону України «Про державну службу», статті 18 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», статті 42 Закону України «Про дипломатичну службу» (справа про граничний вік перебування на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування): рішення Конституційного Суду України від 16 жовт. 2007 р. // Офіційний вісник України. — 2007. — № 80. — Ст. 2979.
7. У справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 29, 36, частини другої статті 56, частини другої статті 62, частини першої статті 66, пунктів 7, 9, 12, 13, 14, 23, 29, 30, 39, 41, 43, 44, 45, 46 статті 71, статей 98, 101, 103, 111 Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» (справа про соціальні гарантії громадян): рішення Конституційного Суду від 9 лип. 2007 р. // Офіційний вісник України. — 2007. — № 52. — Ст. 2132.
8. У справі за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 65 розділу I, пунктів 61, 62, 63, 66 розділу II, пункту 3 розділу III Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» і 101 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 67 розділу I, пунктів 1-4, 6-22, 24-100 розділу II Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (справа щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України): рішення Конституційного Суду України від 22 трав. 2008 р. // Офіційний вісник України. — 2008. — № 38. — Ст. 1272.
9. Про службу в органах місцевого самоврядування: проект Закону України від 21 груд. 2011 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/38414>.

Анотація

Москальчук К. М. Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» і практика Конституційного Суду України. — Стаття.

Стаття присвячена авторському аналізу рішень Конституційного Суду України, які стосуються норм Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування». Такий аналіз з конституційно-правової точки зору здійснюється вперше.

Ключові слова: муніципальна служба, служба в органах місцевого самоврядування, Конституційний Суд України.

Аннотация

Москальчук К. М. Закон «О службе в органах местного самоуправления» и практика Конституционного Суда Украины. — Статья.

Статья посвящена авторскому анализу решений Конституционного Суда Украины, которые касаются норм Закона «О службе в органах местного самоуправления». Такой анализ с конституционно-правовой точки зрения осуществляется впервые.

Ключевые слова: муниципальная служба, служба в органах местного самоуправления, Конституционный Суд Украины.

Summary

Moskalchuk K. M. Law of Ukraine «On Municipal Service» and Practice of the Constitutional Court of Ukraine. — Article.

Paper is devoted to the analysis of the decisions of the Constitutional Court of Ukraine that are

relevant to the Law of Ukraine «On Municipal Service». Such an analysis from the constitutional point of view is a new one.

Keywords: municipal service, service in the local government bodies, Constitutional Court of Ukraine.

УДК 347.965.3

М. В. Дмитрова

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ КВАЛІФІКАЦІЙНО-ДИСЦИПЛІНАРНИХ КОМІСІЙ АДВОКАТУРИ

На сьогоднішній день тривають дискусії щодо подальшого реформування адвокатури. З тим, що таке реформування є вкрай необхідним, погоджуються і теоретики, і практики адвокатури, і зарубіжна юридична громадськість. А от у визначенні напрямку і шляхів реформування такої одностайності не спостерігається.

Одним із найбільш важливих та суперечливих питань стало реформування органів адвокатського самоврядування, зокрема кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури (далі — КДКА), нинішня діяльність яких викликає багато зауважень. Одним із проблемних питань залишається визначення складу та порядку формування і діяльності КДКА.

Метою даної статті є удосконалення чинного законодавства, яке стосується формування і діяльності КДКА, виходячи із важливості покладених на них функцій як на органи адвокатського самоврядування.

Цій проблематиці присвячені роботи деяких українських науковців і практиків, зокрема Т. В. Варфоломеевої, В. В. Долежана, С. Гончаренка, О. Л. Жуківської, Ю. Мірошниченка та ін.

Проте, незважаючи на широке обговорення даної проблеми і серед практикуючих адвокатів, і в наукових колах, адвокатському співтовариству України так і не удалося дійти єдиної точки зору. Тому питання правового врегулювання діяльності КДКА було і залишається актуальним.

Виходячи з усього вищезазначеного, можна визначити такі завдання цієї статті:

- аналіз положень чинного законодавства, які регулюють визначення складу та порядку формування КДКА;
- формулювання пропозицій стосовно вдосконалення законодавства та покращення їх діяльності.

Правовий статус кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури у законодавстві не отримав чіткого визначення у законодавстві, але, виходячи із повноважень КДКА та порядку їх формування (із певними застереженнями), можна дійти висновку, що кваліфікаційно-дисциплінарні комісії адвокатури створюються як органи адвокатського самоврядування. Цієї ж точки зору дотримуються і автори Меморандуму про концептуальні положення щодо рефор-