

*Л. М. СЕРГЕСЬВА, А. М. ОЛЕШКО*

## **СПЕЦИФІКА ВИМОГ СТОСОВНО ЗАХИСТУ ПРАВА ДОСТУПУ ДО ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ**

*Розглянуто основні чинні та перспективні методи захисту права доступу до державної служби, запропоновано класифікацію вимог стосовно доступу до державної служби.*

**Ключові слова:** державна служба, Конституція України, право доступу, державно-службові відносини, вимоги, правовий статус державних службовців.

*The main current and future methods of protection of public service employment eligibility are concerned, classification requirements as for access to public service eligibility are suggested.*

**Key words:** public service, the Constitution of Ukraine, employment eligibility, public-service relationship, the requirements, the legal status of civil servants.

Конституція України визначила державну службу як один із важливих інститутів у справі розвитку української державності. Сучасна держава має велику кількість різноманітних завдань, від успішної реалізації яких залежить функціонування всієї суспільно-політичної системи, а відтак, вона не може існувати без професійного службового корпусу, яким є інститут державної служби. Тому питання якісного добору на державну службу, з одного боку, а з іншого – права доступу до державної служби, особливо напередодні вступу в дію нового Закону “Про державну службу” набуває великої актуальності.

У державі прийнято відповідні нормативно-правові акти, які регулюють відносини, що виникають у зв’язку зі вступом на державну службу, процеси її проходження та припинення, визначають правовий статус тощо, залежно від напрямку реалізації державної політики, тобто від виду державної служби. У межах нашого наукового пошуку здійснено спробу порівняльного аналізу чинного законодавства та нового Закону про державну службу. Проблемним питанням щодо прийому на державну службу присвячені наукові розробки В. Авер’янова, О. Амосова, О. Бандурки, Л. Білої, Ю. Битяка, В. Дзюндзюка, С. Дубенко, Т. Желюк, О. Лазора, В. Малиновського, В. Мартиненка, Н. Мельтюхової, Н. Нижник, О. Оболенського, В. Олуйко. Але питання захисту права доступу до державної служби досліджені недостатньо.

Мета статті – дослідити правові методи захисту права доступу до державної служби та спробувати провести класифікацію вимог до претендентів на державну службу.

Питання захисту державно-службових відносин вміщено в міжнародних нормах, розділах Конституції України, законах України та підзаконних актах. Наприклад, що

стосується права доступу до державної служби, та Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 р. передбачає, що кожний громадянин повинен мати, без будь-якої дискримінації та необґрунтованих обмежень, право й можливість брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і через вільно обраних представників [4]. Конституція України ст. 38 р. П “Права, свободи та обов’язки людини і громадянина” передбачає право громадян брати участь в управлінні державними справами. Вона визначає рівне для всіх громадян право доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. Чинне законодавство передбачає, що під час прийому на державну службу не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання або іншими ознаками, а також інших обставин для громадян, чия професійна підготовка відповідає вимогам щодо відповідної посади. Право громадян брати участь в управлінні державними справами забезпечується також можливістю обирати й бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування [1].

Отже, можна зазначити, що міжнародними та національними правовими нормами закріплено право доступу кожного громадянина на державну службу. Право рівного доступу до державної служби є вимогою демократичного суспільства, чинником запобігання бюрократизації державного апарату також сприяє змінюваності та відновленню кадрів державної служби. Зазначений принцип відповідає світовій юридичній практиці, зокрема ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 р. [4]. У ній підкреслюється, що кожен громадянин повинен без якої б то не було дискримінації і без необґрунтованих обмежень допускатися у своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби. Це означає рівні права громадян на зайняття будь-якої посади в органах державної влади відповідно до своїх здібностей і професійної підготовки без будь-якої дискримінації.

Проголошення принципу рівного доступу громадян до державної служби не означає його автоматичної реалізації (рівне право доступу громадян до державної служби є юридичною можливістю). Тобто, це означає, що не кожний громадянин має право в будь-який час вимагати прийняття на службу, і не кожний орган державної влади зобов’язаний негайно і беззастережно надати йому бажану посаду. Фактична реалізація даного принципу залежить від низки вимог. Право вступу на державну службу мають громадяни України за умов, визначених законодавством. Під умовами виникнення державно-службових відносин розуміють перш за все, юридичні вимоги до органу державної влади та претендента на посаду державного службовця.

Вимоги до органів державної влади стосовно встановлення державно-службових відносин чітко не визначені чинним законодавством.

Але з метою захисту права громадянина на доступ до державної служби сучасна дійсність наполегливо вимагає законодавчого закріплення визначеного переліку цих вимог. Наприклад, орган державної влади повинен забезпечити реальну можливість кожному громадянину України брати участь у конкурсі на

заміщення вакантних посад державних службовців. Зокрема, у даному випадку слід звернути увагу на декілька важливих моментів:

Перше – посада, на яку приймається громадянин України, має бути штатною, вакантною та включеною до Реєстру посад державних службовців. Мається на увазі посада, безпосередньо передбачена у штатному розписі. Штатні посади передбачаються лише для виконання завдань і функцій держави, що в установленому порядку закріплені за даним органом.

Друге – у цьому плані особливо важливим є вимога щодо фінансування органу з державних коштів.

Третє – орган державної влади при прийнятті на державну службу має виконувати всі визначені законодавством умови організації рівного доступу громадян на державну службу, враховуючи специфіку виконуваних функцій і завдань, залежно від галузевого спрямування.

Вимоги до претендента на посаду. Розуміння і обґрунтування думки про те, що не всі люди здатні в рівному ступені добре виконувати одну і ту ж роботу, а отже, їх необхідно відбирати за певними критеріями, ми знаходимо вже в працях мислителів стародавнього світу. Конфуцій (551 – 479 рр. до н.е.) у своїй роботі “Бесіди та судження” сформував систему вимог до тих, хто виявив бажання брати участь в управлінні державними справами. Значний внесок в обґрунтування необхідності особливого відбору громадян на різні державні посади вніс старогрецький мислитель Платон (427 – 347 рр. до н.е.) у своїй роботі “Держава”. До правителів держави Платон пред’являв вищі вимоги: вони повинні бути філософами (в нинішньому розумінні – всебічно розвинуті), управляти, спираючись на філософію (науку). “Поки в державах не царюватимуть філософи або так звані нинішні царі і владики не стануть благородно і ґрунтовно філософствувати і це не зіллється воедино – державна влада і філософія – і не будуть поки в обов’язковому порядку відсторонені ті люди – а їх багато, – які нині прагнуть окремо або до влади, або до філософії, доти... державам не позбутися від зол, та і не стане можливим для роду людського і не побачить сонячного світла той державний устрій, який ми тільки що описали”. Пізніше в працях мислителів Західної Європи та Росії можна знайти більш вагомішу обставину необхідності відбору громадян на державну службу. Перші вітчизняні офіційні спогади про відбір на державну службу та його критерії відносяться до середини XVII віку. В одному з документів цього часу чиновникам наказувалось: “А буде, которые служилые люди учнут государю бити челом, то им за старостью, или увечьем, или за болезнею на государеву службу идти не мочно. И тех челобитчиков на Москве и в городах осматривати” [11].

У ст. 4 чинного Закону України “Про державну службу” йдеться про те, що “Право доступу на державну службу мають громадяни України незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір, або за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів”. Відповідно до ст. 12, чинний Закон України

“Про державну службу” містить обмеження при прийомі на державну службу. Не можуть бути прийнятими на державну службу особи, які визнані у встановленому порядку недієздатними; мають судимість, що є несумісною із зайняттям посади; у разі прийняття на службу будуть безпосередньо підпорядковані або підлеглі особам, які є їх близькими родичами чи свояками; в інших випадках, установлених законами України. Таким чином, у чинному Законі не відображено загальних вимог щодо стану здоров’я, віку та володіння мовою.

Вік. Вимога до віку обумовлена специфікою службової діяльності державного службовця, відповідальністю за виконання покладених на нього функцій, а також додатковими вимогами, що встановлюються до громадян, які претендують на зайняття посади державного службовця. У цілому державна служба пов’язана зі значними інтелектуальними, фізичними і психологічними навантаженнями, з необхідністю застосування спеціальних знань і навичок, що пояснює майже відсутність працівників юного віку. Чинне законодавство про державну службу також передбачає тільки граничний вік перебування на державній службі, який становить 60 років для чоловіків та 55 років для жінок. Цей вік також прийнято вважати обмежувальним для прийняття і проходження державної служби.

Стан здоров’я. Психологічне та фізичне навантаження, яке обумовлене проходженням державної служби, потребує відповідного стану здоров’я. Тому державними службовцями можуть бути громадяни, здатні за станом здоров’я забезпечувати виконання завдань і функцій, що покладені на відповідні органи державної влади. Відповідність стану здоров’я майбутній посаді державного службовця значно залежать від займаної посади державного службовця та виконуваних ним функцій. При цьому перебування на посаді державного службовця не повинно зашкодити його психічному і фізичному здоров’ю. У Російській Федерації серед обмежень, пов’язаних з прийняттям на державну службу є наявність хвороби, яка перешкоджає призначенню на державну службу або її проходженню та підтвердженого висновком медичного закладу. Порядок проходження диспансеризації, перелік таких хвороб та форма висновку медичного закладу встановлюється Урядом Російської Федерації [12]. І хоча з 2012 р. в Україні при прийнятті на посаду державного службовця претендент подає довідку про стан здоров’я, саме відсутність законодавчо-закріпленого переліку хвороб, які перешкоджають виконанню організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій на різних посадах державної служби, може порушувати право рівного доступу громадян на державну службу.

Володіння державною мовою. Державною мовою є мова, що офіційно визнана, є загальноприйнятною в державній практиці і діловодстві. Відповідно до Конституції України, державною мовою на всій її території є українська. Отже, знання української мови є обов’язковою умовою для вступу на державну службу. При цьому немає значення, на яку конкретно посаду вступає громадянин України. Також заслуговує на увагу думка Н. Нижник стосовно моральності та етичності не тільки державних службовців, а також і претендентів на державну службу [8].

Питання віку та мови розглянуто в новому Законі України “Про державну службу” (ст. 15), який набуває чинності з 1 січня 2014 р.: “Право на державну службу з урахуванням вимог щодо рівня професійної компетентності, напряму підготовки (спеціальності) та обмежень, установлених цим Законом, мають громадяни України, яким виповнилося 18 років, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, які вільно володіють державною мовою” [3].

З 1 січня 2014 р. законодавець більш чітко визначає можливість захисту права громадян на доступ до державної служби. У ст. 14 Закону України “Про державну службу” від 17 листопада 2011 р. передбачено, що в разі порушення наданих цим Законом прав на доступ до державної служби або виникнення перешкод у їх реалізації, особи, які претендують на зайняття посад державної служби та бажають взяти участь у конкурсі на зайняття вакантних посад державної служби, кандидати на посади державної служби, які взяли участь у конкурсі на зайняття вакантних посад державної служби, мають право подати керівнику державної служби в державному органі, органі влади АРК або їх апараті відповідну письмову скаргу (заяву). У разі її незадоволення, громадянин має право звернутися до спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби.

На підставі аналізу чинного законодавства та нового Закону України “Про державну службу” вимоги до претендентів на посади державних службовців можна класифікувати на загальні та спеціальні. Новий Закон України “Про державну службу” регулюватиме значну частину важливих питань, що нині регулюються чинними підзаконними актами, які недосконало врегульовані або нерегульовані зовсім. Зокрема, передбачається встановлення вимог до віку та володіння мовою. Але як в чинному законодавстві, так і в новому законі не міститься вимог щодо стану здоров’я претендентів, не йдеться мова про визначення моральності та етичності претендентів. Виходячи із зазначеного, перспективним, на наш погляд, напрямком подальших досліджень є порівняльний аналіз професійних вимог до претендентів на посади державної служби, зазначених в чинному законодавстві, з вимогами нового Закону “Про державну службу”.

#### Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про державну службу : Закон України від № // ВВР України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
3. Про державну службу : Закон України від № // ВВР України. – 2011. – № 4050-VI.
4. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права / Нелегальна міграція та торгівля жінками у міжнародно-правовому контексті : у 2 кн. ; відп. ред. Ю. Римаренко, Я. Кондратьєв ; за ред. Ю. Шемшученка ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України ; Київ. ун-т права ; Нац. академія внутр. справ України. – К., 2001. – Кн. 2. – 772 с.
5. *Битяк Ю. П.* Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія / Ю. П. Битяк. – Х. : Право, 2005. – 304с.

6. Желюк Т. Л. Державна служба : навч. посіб. / Т. Л. Желюк. – К. : ВД “Професіонал”, 2005. – 576 с.

7. Лазор О. Державна служба в Україні : [навч. посіб.] / О. Лазор., О. Лазор. – К. : Дакор, КНТ, 2006. – 2006 р.

8. Нижник Н. Р. Державний службовець в Україні (пошук моделі) : [навч. посіб.] / Н. Р. Нижник та ін. – К. : Ін-Юре, 1998. – С. 164–182, 321.

9. Олуйко В. М. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку : монографія / В. М. Олуйко. – Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2005. – 326 с.

10. Плахотнюк Н. Г. Процедури прийняття на посади державної служби в Україні: теоретико-правовий аспект / Н. Г. Плахотнюк // Університетські наукові записки. – 2005. – № 4 (16). – С. 326–332.

11. История политических и правовых учений: Хрестоматия для юридических вузов и факультетов / сост. и общ. ред. проф., д.и.н. Г. Г. Демиденко. – Х. : Факт, 1999. – 1080 с.

12. О государственной гражданской службе Российской Федерации : Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ. – Режим доступа : <http://www.rg.ru/2004/07/31/gossluzhba-dok.html>

*Надійшла до редколегії 18.01.2013 р.*

УДК 349.6:35.777:614.7:35.08

*Б. М. ГАМАЛЮК*

### **ФОРМУВАННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ КУЛЬТУРИ В СИСТЕМІ ПІДГОТОВКИ ТА ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*Розглянуто екологічну культуру як соціально-політичне явище. Проаналізовано орієнтири у здійсненні державної політики на формування екологічної культури в системі підготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державного управління та органів місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** охорона навколишнього природного середовища, природокористування, державне управління, владні повноваження, екологічна культура, екологічна освіта, світогляд.

*The article deals with the significance of ecological culture as a social-political phenomenon. The directions of implementation of state police in forming ecological culture in the system of training and raising the level of qualification of the workers of state administration bodies and local self-government are analyzed.*

**Key words:** environmental protection, usage of natural resources, state administration, governmental powers, ecological culture, ecological education, world outlook.