

міністративного права, предмет якого почали складати правовідносини, що виникали у сфері державного управління.

Список літератури: 1. Гессен В.М. Административное право. СПб., 1907. 2. Тарасов И.Т. Лекции по полицейскому (административному) праву. Т.1. М., 1908. 3. Ивановский В.В. Ученик административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления). 4-е издание. Казань, 1911. 4. Государственная служба (комплексный подход): Учеб. пособие. 2-е изд. М., 2000. 5. История государственной службы в России. XVIII–XX века: Учебное пособие. М., 2000. 6. Черепанова И.В. Государственная служба Российской империи XIX века (теоретическое исследование): Дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2001. 7. Устав о службе по определению от Правительства // Свод законов Российской империи. Т. 3. Кн. 1. СПб., 1896. 8. Нелидов Н.К. Юридические и политические основания государственной службы. Ярославль, 1874. 9. Горенберг М.Б. Государственная служба // Право. 1902. № 45. С. 2027–2033. 10. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т.1. Введение и общая часть: Учебник. Изд. 4-е. СПб., 1901. 11. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т.1. Введение и общая часть. СПб., 1893. 12. Антологія української юридичної думки. В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. Том 5: Поліцейське та адміністративне право / Упорядники: Ю. І. Римаренко, В. Б. Авер'янов, І. Б. Усенко; відп. редактори Ю. І. Римаренко, В. Б. Авер'янов. К., 2003. 13. Елистратов А.И. Основные начала административного права М., 1914.

Надійшла до редакції 05.09.07

У. І. Ляхович

ГРОМАДЯНСТВО ЯК ОДНА З ПЕРЕДУМОВ НАБУТТЯ ОСОБОЮ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

Складність та принципова значущість інституту державної служби для ефективного функціонування органів державної влади, а відтак і усєї держави, обумовлюють постійний та незгасаючий інтерес науковців до його дослідження. На сьогодні напрацьована вже досить значна кількість наукового матеріалу, присвячена розгляду найрізноманітніших аспектів даного інституту. Так, об'єктами наукового вивчення ставали правові засади інституту державної служби, порядок проходження державної служби, класифікація державних службовців, їх юридична відповідальність тощо. Певне місце серед таких праць займають і ті, у яких досліджуються питання передумов наділення особи правовим статусом державного службовця. Так, над цією проблематикою працювали: М. Бояринцева, Ж. Жуковська, Л. Романюк, Н. Янюк, та ін. Аналіз праць зазначених авторів свідчить, що усі вони розглядали питання умов набуття особою правового статусу державного службовця або у межах вивчення більш широкої проблематики, або поверхово, не концентруючи увагу на детальному аналізі кожної із закріплених чинним законодавством України про державну службу передумов.

З огляду на викладене, автор бачить своїм основним завданням докладний аналіз однієї з найбільш принципових передумов наділення особи статусом державного службовця, якою є громадянство України. Переходячи безпосередньо до виконання зазна-

ченого завдання, вважаємо за необхідне спочатку зупинитися на деяких загальних моментах.

Отже, зарахування особи на державну службу з наданням їй, як наслідок, правового статусу державного службовця, не може здійснюватися автоматично. Для цього не досить лише бажання потенційного державного службовця. Особа, яке претендує на заняття посади державного службовця, з одного боку, має володіти певними якостями, а з іншого – виконати певні умови. Інакше кажучи, набуття особою правового статусу державного службовця перебуває в залежності від певних передумов.

Наявність таких передумов – це необхідний елемент інституту державної служби, оскільки держава, доручаючи державним службовцям реалізацію своїх функцій, бажає, щоб на державній службі перебували особи високопрофесійні, здатні за своїми моральними та фізичними якостями виконувати покладені на них обов'язки; які будуть сумлінно виконувати доручену їм ділянку роботи, шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, дотримуватися високої культури спілкування, не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби. Виходячи з цього, особи, які бажають набутти статусу державного службовця, мають пройти певний відбір, важливими критеріями якого є передумови, про які ми вже згадували і про які піде мова нижче.

Зазначені передумови, з огляду на їх важливість, закріплюються у правових актах, набуваючи, у зв'язку з цим, статусу правових. Їх можна розглядати ще і як юридичні факти, з настанням яких виникають державно-службові відносини. При розгляді правових передумов виникнення правового статусу державного службовця неможливо не підкреслити те, що чітке їх визначення і закріплення на законодавчому рівні є необхідним фактором, який впливає на подальший розвиток і удосконалення системи державної служби в Україні [1, с. 70–74].

Визначаючи передумови виникнення правового статусу державного службовця, варто наголосити на тому, що ст. 38 Конституції України [2] проголосила рівний доступ громадян України до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. Зазначене конституційне положення, поряд з гарантуванням права на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування, визначило також і найважливішу передумову для заняття посади державного службовця – наявність громадянства України. Подальша конкретизація даної передумови міститься у ст. 4 Закону України «Про державну службу» [3], де наголошено, що право на державну службу мають громадяни України незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної приналежності, статі, політичних погля-

дів, 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 України. Отже, як видно з цієї норми, Закон України «Про державну службу» чітко і однозначно відтворив конституційне положення, наголосивши у безальтернативному порядку, що посаду державного службовця може обіймати тільки громадянин України.

Громадянство є певною властивістю людини, за допомогою якої визначається її правове становище. Вказана властивість надається людині державою, закріплюється та регулюється законодавством. Оскільки відносно держави особа виступає в специфічній якості громадянина саме цієї держави, то остання звертається до неї не як до людини взагалі, а як до свого громадянина. Громадянство визначає формування правового становища особи та особливості конституційних засад її статусу [4, с. 379].

Відповідно до Закону України «Про громадянство України» [5] громадянами України є:

- усі громадяни колишнього СРСР, які на момент проголошення незалежності України (24 серпня 1991 року) постійно проживали на території України;
- особи, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних чи інших ознак, які на момент набрання чинності Законом України «Про громадянство України» (13 листопада 1991 року) проживали в Україні і не були громадянами інших держав;
- особи, які прибули в Україну на постійне проживання після 13 листопада 1991 року і яким у паспорті громадянина колишнього СРСР зразка 1974 року органами внутрішніх справ України внесено напис «громадянин України», та діти таких осіб, які прибули разом із батьками в Україну і на момент прибуття в Україну не досягли повноліття, якщо зазначені особи подали заяви про оформлення належності до громадянства України;
- особи, які набули громадянство України відповідно до законів України та міжнародних договорів України.

Отже, громадянство України становить правовий зв'язок між фізичною особою і Україною, що знаходить свій вияв у їх взаємних правах та обов'язках. Поняття «громадянин», як доречно зауважує В. В. Ладиченко [6, с. 32–39], є однією з основ гармонії людини і державної влади – балансу, пропорційності та органічного поєднання інтересів, тобто зв'язку світосприйняття, світорозуміння і такого світогляду, який забезпечує усвідомлення людиною себе невід'ємною часткою державної влади та принципу особистої відповідальності кожного громадянина за організацію державної

влади, усвідомлення її залежності як від суспільства, так і від кожної особи.

Разом з цим відмітимо, що Україна має певні зв'язки, у тому числі і правові, також і з особами без громадянства та іноземними громадянами. Проте, головна особливість та відмінність таких зв'язків полягає у тому, що іноземні громадяни та особи без громадянства у порівнянні з громадянами України мають менший обсяг прав і обов'язків, що суттєво впливає на їх взаємовідносини з Українською державою, сприйняття українських цінностей. З огляду на викладене, можна погодитися з Ж. О. Жуковською, яка стверджує, що наявність чи відсутність громадянства не тягне за собою наявності чи відсутності правового статусу особи як такої, а лише впливає на кількість прав і обов'язків, які поширюються на дану особу. У зв'язку з цим автор розглядає громадянство як передумову існування у індивіда правового статусу громадянина конкретної держави у повному обсязі [7, с. 183–189].

Цей висновок, на нашу думку, є принциповим, оскільки тільки повний правовий статус, яким володіють, як вище зазначалося, лише громадяни України, відкриває фізичним особам шлях до державної служби. Подібне вирішення даного питання є цілком логічним, бо виконання обов'язків державного службовця передбачає і доступ громадян до державної і службової таємниці, і прийняття загальнодержавних рішень в усіх сферах життєдіяльності країни, і використання зброї тощо. Все це може бути доручено лише тим особам, які мають найбільш тісний, як з юридичної, так і з фактичної точок зору, зв'язок з Україною. Служити Україні та Українському народу можуть лише українські громадяни.

Подібний принцип сповідується багатьма державами світу, які визначають, що особи без громадянства, особи, які мають подвійне громадянство, іноземні громадяни права на державну службу позбавляються. Однак є з цього загального правила і винятки. Так, у ч. 1 ст. 7 Закону Республіки Беларусь від 23 листопада 1993 р. «Про засади служби в державному апараті» також встановлено право на службу в державному апараті тільки для громадян Республіки Білорусь. Однак у тій же статті, але в частині 2 зазначеного Закону встановлено, що іноземці та особи без громадянства можуть прийматися на роботу в державну органи як консультанти та експерти. Таким чином, як наголошується у літературі, працюючи в державному органі, іноземці не наділяються владними повноваженнями, правами та обов'язками державного службовця [1, с. 70–74].

Ще більш демократичною, на нашу думку, виглядає позиція ряду європейських держав, у яких громадянство не розглядається як обов'язкова передумова для зайняття посади державного службовця. Справа у тому, що західноєвропейські країни останнім

часом дуже гнучко застосовують імператив про громадянство службовців. У Швеції тільки керівні посади в урядових установах мають бути зайняті громадянами, в інших випадках наявність шведського громадянства особливо передбачається у законі. У німецькому законодавстві провідним принципом державної служби є принцип кваліфікації, який у першу чергу береться до уваги, коли мова йде про підбір персоналу для державної служби. У США окремі посади у Державному департаменті резервуються за іноземними громадянами [8, с. 111; 9, с. 191–192].

Викладена вище інформація щодо громадянства як необхідної передумови наділення особи статусом державного службовця, на нашу думку, викликає необхідність поміркувати на цю тему. Ознайомлення із вітчизняною та зарубіжною літературою, присвяченою питанням державного управління, адміністративного права, державної служби, свідчить, що українських та іноземних авторів об'єднує той факт, що усі вони однаково висловлюються за необхідність використання передового іноземного досвіду, інтернаціоналізацію певних сфер державного та громадського життя. Подібні заходи, безумовно, є корисними, оскільки вивчення досвіду колег, з одного боку, дозволяє покращити власні справи, а з іншого – впевнитися у вірності своїх рішень та вчинків. Тому цілком природним виглядає бажання деяких держав відкрити доступ до державної служби іноземцям. Переконали, що такий шлях не був би зайвим і для України. Питання полягає лише у тому, як це зробити? Як, не зашкодивши державним інтересам, посилити штат працівників державних органів іноземними громадянами? Відповіді на ці запитання вже почали з'являтися на сторінках наукової літератури [10, с. 305–306].

Отже, для реалізації подібного проекту необхідно лише чітко визначитися з межами поняття «державний службовець», відмовившись від існуючого на сьогоднішній день його широкого тлумачення. У цьому плані ми переконані, що при визначенні можливого кола державних службовців необхідно виходити з таких позицій: а) державним службовцем має визнаватися лише та особа, яка проходить службу в органах державної влади і інших державних органах, що володіють державно-владними повноваженнями; б) робота державного службовця має бути пов'язана із здійсненням (реалізацією) управлінських функцій, пов'язаних з підготовкою та прийняттям рішень та організацією їх виконання; в) державним службовцем може бути визнано лише того службовця, який виконує особливі, відповідальні функції, реалізація яких, з огляду на їх значущість для держави, не може бути покладена на звичайного працівника, який працює на умовах трудового договору; г) призначення на посаду державного службовця має здійснюватися виключно через видання адміністративного акта; д)

оплата праці державного службовця має здійснюватися за рахунок коштів державного бюджету. Що ж до усіх інших осіб, які працюють у державних органах, то їм може бути надано статус працівників органу державної влади. Якраз на ці посади і могли б призначатися іноземці або особи без громадянства. Поряд з цим у вітчизняному законодавстві має бути вирішено також і питання щодо тих осіб, які мають подвійне громадянство. Як бути з ними? Яку категорію посад у державних органах та їх апараті можуть обіймати вони? Відповіді на ці запитання обов'язково має дати законодавець.

Отже, роблячи загальний висновок з викладеного, зазначимо, що наявність громадянства є справді однією з найважливіших передумов наділення особи правовим статусом державного службовця. Разом з тим необхідно наголосити також і на тому факті, що реалії сьогодення не дозволяють однозначно відповісти на питання про можливість допуску до державної служби іноземців. На нашу думку, процеси євроінтеграції, у яких бере участь Україна, змусять через деякий час законодавця повернутися до питання перегляду існуючих передумов наділення особи правовим статусом державного службовця.

Список літератури: 1. Романюк Л. До питання конкретизації передбачених у законодавстві умов зарахування на державну службу // Право України. 2005. № 5. 2. Конституція України // ВВР України. 1996. № 30. Ст. 141. 3. Про державну службу: Закон України // ВВР України. 1993. № 52. Ст. 490. 4. Скакун О. Ф. Теорія держави і права. Х., 2001. 5. Про громадянство України: Закон України // ВВР України. 2001. № 13. Ст. 65. 6. Ладиченко В.В. Теоретичні основи правового статусу особи // Держава і право. Вип. 32. 7. Жуківська Ж.О. Загальна характеристика правового статусу працівника міліції // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. 2003. № 1. 8. Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А.Н. Козырина и М.А. Шатиной. М., 2003. 9. Das Recht des öffentlichen Dienstes in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft / Hrsg. Von Siegfried Magiera und Heinrich Siedentopf. Berlin, 1994. 10. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б.Авер'янова. К., 2003.

Надійшла до редакції 04.09.07

В. В. Галунько

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ОХОРОНА ТА ЗАХИСТ ПРАВА ВЛАСНОСТІ

Конституція України в ст. 13 стверджує, що держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціально спрямованість економіки [1]. При цьому необхідно відзначити, що тільки норми перших двох розділів Конституції України використовують 27 разів термін «захист» і 7 – термін «охорона», також в інших Законах України постійно чергуються слова «охорона» та «захист», наприклад, в ст. 2 Закону України «Про власність» сказано: «Право власності в Україні охороняється законом» [2].