

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ПРАВА ДОСТУПУ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ ДО ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Конституційне політичне право громадян України на рівний доступ до державної служби забезпечує можливість їх участі в управлінні державними справами (ст. 38 Конституції), отже, й залучення до механізму реалізації народовладдя, представницької його форми, оскільки за ст. 5 Основного Закону народ здійснює владу не лише безпосередньо, а й через органи державної влади й органи місцевого самоврядування. Щодо залучення громадян до управління державними справами це право досліджене недостатньо. Ось чому важливим є вивчення його конституційно-правових засад, місця і значення в системі політичних прав громадян України, що й стало метою цієї статті.

Теоретичні положення про політичні права та свободи у сфері державної служби викладені в працях учених радянської доби (як-то Л.Д. Воєводін, Ю.О. Тихомиров та ін.), сучасних українських (Ю.М. Тодика, О.Ю. Тодика, Ю.П. Битяк та ін.) і

російських науковців (М.В. Баглай, Д.А. Дмитрієв та ін.), які створили теоретичне підґрунтя для дослідження зазначеної проблеми.

Відповідно до сучасної теорії конституційного права представниками народу зазвичай вважають народних депутатів України, що виходить також зі статусу Верховної Ради України як єдиного представницького органу всього народу. Але народні депутати є представниками народу лише в законодавчій гілці влади. Установча ж влада Українського народу, як зазначав Ю.М. Тодика, є джерелом, основою співробітництва всіх гілок державної влади, які походять від неї [10, с. 101]. Таким чином, про представництво громадян в органах усіх гілок державної влади можна вести мову в найбільш широкому розумінні. Зокрема, таке представництво в органах влади виконавчої реалізується саме за допомогою рівного доступу до державної служби.

Такий доступ покликаний за-

безпечити нормальну змінюваність і поновлення чиновництва з метою недопущення його перетворення на так звану касту [1, с. 221]. Незважаючи на те, що право доступу до публічних функцій і посад на рівних умовах було сформульовано ще в межах буржуазного конституціоналізму XVIII ст., в Україні воно є конституційною новелою. Його закріплення в Основному Законі країни зумовлено прагненням запобігти бюрократизації державного апарату. Це право закріплено в Конституції не окремо, а поєднано в одній ст. 38 з правом громадян на участь в управлінні державними справами, з виборчими правами, з правом брати участь у референдумах. Тут Основний Закон слідує міжнародним актам з прав людини, оскільки вважається, що ці правомочності є найбільш важливими в реалізації права на участь у прийнятті державно значущих рішень.

Відносини державної служби в Україні регулюються також Законом України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. [3] (зі змінами), який визначає порядок доступу громадян до неї. Державна служба – це професійна діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апараті для практичного виконання завдань і функцій держави і які одержують заробітну плату

за рахунок державних коштів (ст. 1 Закону).

Як і в Конституції України, в більшості конституцій країн Європи й СНД, з правом брати участь в управлінні справами держави (як безпосередньо, так і через своїх представників) змістовно й композиційно поєднується в одній статті право рівного доступу до державної служби й державних посад (ст. 32 Конституції РФ, ст. 39 Конституції Республіки Молдова, п. 101 Конституції Латвійської Республіки) або до виборних та інших публічних функцій (ст. 30 Конституції Словацької Республіки). Це означає, що таке суб'єктивне політичне право громадян разом з виборчими правами в першу чергу дозволяє їм реалізувати право на участь в управлінні справами держави.

У Конституції РФ у ст. 32 закріплено також право громадян брати участь у відправленні правосуддя через народних засідателів та присяжних. Такого права в системі політичних прав Конституція України не містить і можна зазначити, що воно навряд чи охоплюється правом доступу до державної служби, оскільки судді є державними службовцями, народні засідателі – тимчасовими посадовими особами, а присяжних це не стосується. В Основному Законі право громадян брати участь у відправленні пра-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

восуддя впливає з положень розд. VIII «Правосуддя», закріплених у декількох статтях (ч. 4 ст. 124, ч. 1 ст. 127, ч. 2 ст. 129). Таке виокремлення вбачається нам теоретично і практично обґрунтованим.

На конституційне регулювання досліджуваного права громадян України безпосередньо впливають загальновизнані міжнародні акти з прав людини, зокрема, ст. 21 Загальної декларації прав людини 1948 р., де проголошується, що (а) кожна людина має право брати участь в управлінні своєю державою безпосередньо чи за посередництвом вільно обраних представників; (б) кожна людина має право рівного доступу до державної служби у своїй країні; (в) воля народу повинна бути основою влади уряду; (г) ця воля повинна знаходити вираження в періодичних і нефальсифікованих виборах, що мають проводитися при загальному й рівному виборчому праві, шляхом таємного голосування або ж за допомогою інших рівнозначних форм, що забезпечують свободу голосування. У розд. II Конституції України всі вищенаведені положення цієї Декларації не просто знайшли своє відбиття, а й закріплені більш деталізовано.

Норма ч. 2 ст. 38 Основного Закону країни про рівний доступ громадян до державної служби

розвиває також положення ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 р., згідно з яким кожен громадянин повинен мати без дискримінації й без необґрунтованих обмежень право й можливість: (а) брати участь у ведінні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників; (б) голосувати й бути обраним на справжніх періодичних виборах, які проводяться на підставі загального й рівного виборчого права при таємному голосуванні і які забезпечують вільне волевиявлення виборців; (в) допускатися у своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби. Отже, можемо стверджувати, що редакція ст. 38 Конституції України повністю відповідає загальновизнаним міжнародним документам з прав людини й запозичена з них, у тому числі щодо права доступу громадян на рівних умовах до державної служби.

Окрім основоположних актів з прав людини, прийнятих на рівні ООН, у рамках цієї організації розроблено й інші специфічні документи стосовно основних демократичних політичних цінностей. Так, у 1952 р. Генеральна Асамблея ООН прийняла Конвенцію про політичні права жінок (набрала чинності 1954 р.) [6, с. 187-190], у якій визнається, що

Проблеми конституційного права й державного будівництва

кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо чи за посередництвом вільно обраних представників і право рівного доступу до державної служби у своїй країні, а також виражається прагнення зрівняти положення чоловіків і жінок щодо володіння й користування політичними правами (Пreamбула).

Відповідно до підсумкового Документа Копенгагенської наради Конференції з людського виміру НБСЕ (1990 р.) держави-учасниці поважають право своїх громадян (а) брати участь в управлінні державою безпосередньо або через представників, які обираються ними вільно в перебігу чесного виборчого процесу (п. 6); (б) домагатися політичних і державних посад або особисто, або як представники політичних партій чи організацій без будь-якої дискримінації (7.5); (в) створювати в умовах повної свободи політичні партії чи інші політичні організації, яким надаються необхідні юридичні гарантії, що дозволяють їм змагатися між собою на підставі рівності перед законом та органами влади (7.6). Закон і державна політика мають допускати проведення політичних кампаній в атмосфері свободи й чесності, в якій жодні адміністративні дії, насильство й залякування не заважали б партіям і кандидатам вільно викла-

дати свої погляди й оцінки, а виборцям голосувати вільно, не побоюючись покарання (7.7) [Цит. за: 8, с. 358-363].

Усі згадані акти з прав людини передбачають можливість доступу до державних посад не лише шляхом вільних виборів, а й через рівний доступ до них за допомогою інших процедур. Як підкреслює М.І. Сазонов, незважаючи на те, що істинні демократії становлять собою політичні системи, в яких доступ до влади і право приймати рішення здійснюються за результатами вільних загальних виборів [7, с. 476], не всі посади в державному апараті можуть і повинні бути виборними. У зв'язку із цим слід забезпечити демократичні процедури доступу громадян до державної служби, їх дійсну рівність у цьому процесі без урахування політичних уподобань. Це дуже важливо, оскільки останнім часом в Україні при зміні політичних еліт, що перебувають при владі, спостерігається, так би мовити, чистка державного апарату від представників попередньої влади. Як показала практика, констатував Ю.М. Тодика, це тягне за собою усунення значної чисельності фахівців-професіоналів, які мають необхідні кваліфікації й досвід, з відповідальних посад у державних органах, і неможливість новопризначених за політичним принци-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

пом посадовців гідно замінити своїх попередників [9, с. 17].

При дослідженні конституційно-правової регламентації окремих суб'єктивних конституційних прав громадян треба врахувати можливість їх обмеження на законних підставах. Так, окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії можуть установлюватися в умовах воєнного або надзвичайного стану (ст. 64 Конституції України). З політичних прав громадян у такому випадку не може бути обмежене лише право на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів. Інші ж суб'єктивні права – на об'єднання, виборчі права, право участі в референдумі, мирних зборів, у тому числі й право рівного доступу до державної служби – можуть зазнавати конституційних обмежень.

Україна, як і будь-яка інша держава, захищаючи свої суверенітет і незалежність, закріплюючи на рівні Конституції значну кількість політичних прав і свобод, надає гарантії їх здійснення лише своїм громадянам. Поряд із правом брати участь в управлінні державними справами, правом на свободу об'єднання в політичні партії, виборчими правами, правом збиратися мирно і проводити збори, мітинги, походи й демонстрації рівне право

доступу до державної служби належить виключно громадянам України. Це повністю відповідає міжнародній практиці й уже згадуваним загально визнаним міжнародним актам з прав людини, в яких зазначається, що кожна людина має право доступу на рівних умовах до державної служби саме у своїй країні.

Варто врахувати й те, що таке право не означає абсолютної рівності. Хоч як би широко (з першого погляду) Конституція України не визначала це право, воно не означає, що будь-яка особа, яка забажає стати державним службовцем, може ним стати. Основним Законом закріплено тільки рівність вихідних можливостей. Стаття 4 Закону України «Про державну службу» роз'яснює поняття рівності: право на державну службу мають громадяни України незалежно від походження, соціального й майнового стану, расової й національної належності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які мають відповідну освіту, професійну підготовку і пройшли в установленому порядку конкурсний відбір або іншу процедуру, передбачену Кабінетом Міністрів України. Як бачимо, на державну службу може бути прийнятий кожен громадянин (головне – особа повинна бути громадянином України), але за умов, що він має

певні знання, досвід, відповідає кваліфікаційним та іншим законним вимогам, є компетентним у відповідній галузі чи сфері управління, а також пройшов конкурсний чи інший відбір.

Таким чином, законодавство України чітко встановлює 3 умовні групи вимог, дотримання яких необхідно для вступу на державну службу та її проходження. Перша і друга стосуються правового статусу громадянина: громадянство України, вік, відсутності обмежень (заборон) для зайняття посади державного службовця. Третя пов'язана зі спеціальними вимогами щодо освіти і кваліфікації (професійної підготовки) кандидата, конкурсного відбору або зарахування на державну службу за іншою встановленою законом процедурою [2, с. 184]. Згідно з рішенням Конституційного Суду України обов'язковою вимогою для зайняття посади державного службовця є знання державної – української мови. Ці додаткові умови є однаковими для всіх громадян, а тому не порушують закріплений у ст. 24 Конституції України принцип, за яким громадяни мають рівні конституційні права та свободи.

У деяких проектах Конституції України пропонувалося встановити, щоб вимоги до професійної підготовки кандидатів на посади (кваліфікаційні та інші) визначалися законом відповідно

до особливостей посади та службових функцій, що заміщення таких посад, як правило, має здійснюватися за конкурсом [Див.: 4, с. 130; 5, с. 204]. Щоб відбір державних службовців був об'єктивним, вважаємо, треба закріпити кваліфікаційні вимоги на рівні законодавства.

Конкурсний відбір службовців в органи державної влади, мабуть, є найбільш об'єктивною процедурою зарахування на державну службу. Поодиноким прикладом конкурсного відбору при заміщенні вакантних посад у найвищих державних органах було проведення Адміністрацією Президента України у 2002 р. конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців у цій структурі, метою якого було показати відкритість влади. На 37 посад претендували понад 4 тис. осіб. Об'єктивний конкурсний відбір усуває можливість зайняття відповідальних посад нефахівцями у своїй галузі, забезпечує високий професіоналізм, демократичність і результативність управління, а значить, повинен застосовуватись частіше.

Потрібно також звернутися до питання стосовно конституційно-правових гарантій досліджуваного суб'єктивного права громадян, однією з яких при доступі до державної служби є те, що в Основному Законі проголо-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

шено, що таке право є рівним (ч. 2 ст. 38). А в зазначеному Законі такою гарантією виступає положення про надання цього права громадянам незалежно від походження, соціального й майнового стану, расової й національної належності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання.

Отже, конституційною гарантією розглядуваного права є вже те, що Закон не встановлює жодних економічних, політичних чи соціальних обмежень для його реалізації громадянами. Удосконалення конституційно-правового механізму реалізації права громадян України на рівний доступ до державної служби можливе, зокрема, шляхом законодавчого врегулювання поряд-

ку конкурсного відбору та інших демократичних процедур, які дійсно забезпечили б таку рівність і могли б запобігти домінуванню, наприклад, політичного критерію при реалізації цього конституційного права.

Визначення конституційних засад права доступу громадян України на рівних умовах до державної служби може бути підґрунтям для подальшого його дослідження з точки зору місця й ролі в системі конституційних політичних прав, розширення гарантій цього права на рівні конституційного законодавства для запобігання бюрократичним тенденціям у державному апараті, вдосконалення механізму його реалізації в суспільно-політичній практиці.

Список літератури: 1. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. – 3-е изд., изм. и доп. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2002. – 800 с. 2. Битяк Ю.П. Гарантії прав громадян України на державну службу // Актуальні проблеми формування правової держави в Україні: До 50-ї річниці Конвенції про захист прав людини та основних свобод: Матер. міжнар. наук.-практ. конф.: У 2-х ч. – Х.: НЮАУ, 2000. – Ч.1. – С. 183-186. 3. Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490. 4. Конституція України: проект, винесений Верховною Радою України на всенародне обговорення (в ред. від 01.06.1992 р.) // Конституція незалежної України: У 3-х кн. / За заг. ред. С. Головатого. – К.: Право. УПФ, 1995. – Кн. I: Документи, коментарі, статті. – С. 121-194. 5. Конституція України: Проект, внесений Комісією Верховної Ради України по розробці нової Конституції України (в ред. від 27.05.1993 р.) // Конституція незалежної України: У 3-х кн. / За заг. ред. С. Головатого. – К.: Право. УПФ, 1995. – Кн. I: Документи, коментарі, статті. – С. 195-264. 6. Международная защита прав человека: Документы и комментарии / Сост. и авт. коммент. М.В. Буроменский.– Харьков: Синтекс, 1998.– 298 с. 7. Политология: Учеб. пособ. / Сост. и ред. Н.И. Сазонов. – Харьков: Фолио, 2001. – 831 с. 8. Тихомиров Ю.А. Публичное право: Учебник. – М.: Изд-во БЕК, 1995. – 496 с. 9. Тодика О.Ю. Політична суб'єктність держави в аспекті здійснення народовладдя // Юрид. Україна. – 2005. – № 11. – С. 14-18. 10. Тодика Ю.Н. Основы конституционного строя Украины: Учеб. пособ. – Харьков: Факт, 1999. – 320 с.

Надійшла до редакції 01.04.2009 р.