

### 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 України), а отже, й залучення до механізму реалізації народовладдя, представницької його форми. Адже за ст. 5 Основного Закону країни 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. Тому 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 і 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.), створили теоретичне підґрунтя для дослідження зазначеної проблеми.

Відповідно до сучасної теорії народного представництва в науці конституційного права представниками народу зазвичай вважають народних депутатів України, що виходить 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 є джерелом, основою співробітництва всіх гілок державної влади, які походять від неї [10, с. 101]. Таким чином, у найбільш широкому значенні можна вести мову про представництво громадян в органах усіх гілок державної влади. Зокрема, таке представництво в органах влади виконавчої реалізується саме за допомогою рівного доступу до державної служби.

Доступ до державної служби

на рівних умовах покликаний забезпечити нормальну змінюваність і поновлення чиновництва, не допустити його перетворення на касту [1, с. 221]. Незважаючи на те, що право на рівний доступ до публічних функцій і посад було сформульовано вже в межах буржуазного конституціоналізму XVIII ст., в Україні воно є конституційною новелою. Його закріплення в Конституції зумовлено прагненням запобігти бюрократизації державного апарату. Це право закріплено в ній 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 дотримується міжнародних актів 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, окрім Конституції, також регулюються Законом України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. (далі – Закон) [3] (зі змінами), який має визначати порядок доступу громадян до неї. Державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають 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).

Як і в Конституції України, у більшості конституцій країн Європи й СНД із правом брати участь в управлінні справами держави як безпосередньо, так і через своїх представників, змістовно й композиційно поєднується в одній статті саме 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 зазначене суб'єктивне політичне право громадян разом з виборчими правами у першу чергу дозволяє їм реалізувати право на участь в управлінні справами держави.

У Конституції Росії в ст. 32 закріплено також право громадян брати участь у відправленні правосуддя як народні засідателі та присяжні. Такого права в системі політичних прав не містить Конституція України, і можна зазначити, що воно навряд чи охоплюється правом доступу до державної служби, оскільки державними службовцями є судді, а народні засідателі є тимчасовими посадовими особами, й це не стосується присяжних. У Конституції України право

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

громадян брати участь у відправленні правосуддя впливає з положень розд. VIII «Правосуддя», закріплених у декількох статтях (ч. 4 ст. 124, ч. 1 ст. 127, ч. 2 ст. 129), і таке виокремлення вбачається 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., в якій 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 Основного Закону України всі вищенаведені положення цієї Декларації не просто знайшли своє відбиття, а закріплені більш деталізовано.

Норма ч. 2 ст. 38 Конституції України про рівний доступ грома-

дян 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 і без необґрунтованих обмежень право і можливість: (а) брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників; (б) голосувати й бути обраним на справжніх періодичних виборах, що проводяться на основі загального й рівного виборчого права при таємному голосуванні і забезпечують вільне волевиявлення виборців; (в) допускатися у своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби. Отже, можемо стверджувати, що редакція ст. 38 Основного Закону України повністю відповідає загальновизнаним міжнародним документам з прав людини й запозичена з них, у тому числі щодо права рівного доступу громадян 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. Зокрема, у 1952 р. Генеральна Асамблея ООН прийняла Конвенцію про політичні права жінок (набрала чинності 1954 р.) [6], у якій ви-

знається, що 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 (Преамбула).

Відповідно до підсумкового Документа Копенгагенської наради Конференції з людського виміру НБСЕ (1990 р.) [8] держави-учасниці поважають (а) право своїх громадян брати участь в управлінні державою безпосередньо або через представників, що обираються ними вільно в перебігу чесного виборчого процесу (п. 6); (б) право громадян домагатися політичних чи державних посад особисто або як представники політичних партій чи організацій без дискримінації (7.5); (в) право створювати в умовах повної свободи політичні партії чи інші політичні організації, яким надаються необхідні юридичні гарантії, що дозволяють їм змагатися між собою на основі 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 утримували б

партії і кандидатів від вільного викладення своїх поглядів та оцінок, а також не заважали б виборцям голосувати вільно, не побоюючись покарання (7.7).

Усі згадані акти з прав людини передбачають можливість доступу до державних посад не лише шляхом вільних виборів, а й через рівний доступ до державної служби за іншими процедурами. 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. Тому необхідно забезпечити демократичні процедури доступу громадян до державних посад, їх дійсну рівність у цьому процесі незалежно від політичних уподобань. Це дуже важливо, оскільки останнім часом в Україні при зміні політичних еліт, що перебувають при владі, розпочинається так звана «чистка» державного апарату від фахівців – представників попередньої влади. Як показала практика, це тягне за собою вимивання значної кількості професіоналів [9, с. 17], які мають необхідні кваліфікацію й досвід, з відповідних посад у державних органах і неможливість новопризначених за політичним принципом поса-

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

довців гідно замінити своїх попередників.

При дослідженні конституційно-правового регулювання окремих суб'єктивних конституційних прав громадян слід ураховувати, що можливе 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, а такі суб'єктивні права, як право на об'єднання, виборчі права, право участі у 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, закріплює на рівні Основного Закону значну кількість політичних прав та свобод і надає гарантії їх здійснення лише своїм громадянам. Поряд з правом брати участь в управлінні державними справами, правом на свободу об'єднання в політичні партії, виборчими правами, правом збиратися мирно й 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 кожен має право рівного доступу до державної служби у своїй країні.

Слід враховувати те, що таке право не означає абсолютної рівності. Хоч як би широко (з першого погляду) Конституція України не визначала право рівного доступу громадян до державної служби, це не означає, що будь-яка особа, якій заманеться стати державним службовцем, може ним стати. Основним Законом закріплено тільки рівність вихідних можливостей. Стаття 4 Закону 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 одержали відповідну освіту й професійну підготовку і пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір або за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України. Отже, на державну службу може бути прийнятий кожний громадянин (головне – особа має бути громадянином України), але за умов, що він має певні знання, досвід, відповідає кваліфікаційним та іншим

## **Проблеми конституційного права й державного будівництва**

---

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 й проходження державної служби. Перша й друга стосуються правового статусу громадянина – громадянства України, віку перебування на державній службі, а також відсутності обмежень (заборон) на прийняття й проходження державної служби; третя пов'язана зі спеціальними вимогами щодо освіти і кваліфікації (професійної підготовки), конкурсного відбору або зарахування на державну службу за іншою встановленою законом процедурою. Згідно з рішенням Конституційного Суду України обов'язковою вимогою для зайняття посади державного службовця є знання державної мови – української [2, с. 184]. Ці додаткові умови є однаковими щодо всіх громадян, а тому не порушують закріплений у ст. 24 Основного Закону України принцип, згідно з яким громадяни мають рівні конституційні права і 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 має здійснюватися, як правило, за конкурсом [Див.: 4, с. 130; 5, с. 204]. Щоб відбір державних службовців був об'єктивним, важливо закріпити кваліфікаційні вимоги на рівні законодавства.

Конкурсний відбір до служби в органах 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 у 2002 р. Адміністрацією Президента України 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 застосовуватися частіше.

Необхідно також звернутися до питання щодо конституційно-правових гарантій досліджуваного суб'єктивного права громадян, однією з яких при доступі до державної служби є те, що в

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

Основному Законі проголошено, що таке право є «рівним» (ч. 2 ст. 38). У Законі такою гарантією закріплено 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 досліджуваного 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 зако-

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

Визначення конституційних засад рівного права доступу громадян України до державної служби може бути підґрунтям для подальшого його дослідження з точки зору місця й ролі в системі конституційних політичних прав, розширення його гарантій 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 1 липня 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. – Х.: Синтекс, 1998. – 298 с. 7. Политология: Учеб. пособ. / Сост. и ред. Н.И. Сазонов. – Х.: 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. – Х.: Факт, 1999. – 320 с.

*Надійшла до редакції 13.11.2008 р.*