

нормативні передумови для удосконалювання управління кадрами в органах прокуратури, більш чітко визначив правовий статус прокурора і слідчого.

Література

1. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 року (зі змінами та доповненнями) № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 52. — Ст. 490; 6.
2. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. — К.: Україна, 1996. — С. 39.
3. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 53. — Ст. 794 (зі змінами та доповненнями); 1993. — № 22. — Ст. 229; 1993. — № 50. — Ст. 474; 1995. — № 11. — Ст. 71; 1995. — № 34. — Ст. 268; 46; 47 ч. 2 (в редакції від 12. 07. 2001 р.)
4. Кодекс законів про працю України, затверджений Законом № 322-VIII від 10. 12. 71 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1971. — Додаток до № 50 (із змінами та доповненнями).
5. Положення про класні чини працівників органів прокуратури України // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 4. — С. 14.
6. Про затвердження тексту присяги працівника Прокуратури України: Постанова Президії Верховної Ради України від 9 грудня 1991 року № 1948-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 9. — Ст. 119.
7. Про порядок обчислення стажу державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 3. 05. 1994 р. № 283 // Державна служба в Україні: Зб. нормат. актів. — К.: Юрінком Інтер, 2002. — С. 229.
8. Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України: Наказ Генерального прокурора України від 28 жовтня 2002 р.
9. Про введення в дію Положення про атестування прокурорсько-слідчих працівників прокуратури: Наказ Генерального прокурора України від 19. 05. 92 р. № 21 // Бюлетень законодавства і юридичної практики. — 2000. — № 4. — С. 179.
10. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця: Наказ Головної державної служби України від 23. 10. 2000 р. № 58 // Державна служба в Україні: Зб. нормат. актів. — К.: Юрінком Інтер, 2002. — С. 238.

УДК 35.08(477)

Л. Р. Біла

канд. юрид. наук, доцент ОНЮА

ПРАВО НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ ТА МЕХАНІЗМ ЙОГО РЕАЛІЗАЦІЇ

Право на державну службу є невід'ємним правом громадянина України. Так, у статті 38 Конституції України визначено, що “громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування”. Таким чином Конституція України ставить тільки одну вимогу до особи, яка претендує на посаду державного службовця — наявність громадянства України.

Назване конституційне право знайшло своє подальше відображення і деталізацію в статті 4 Закону “Про державну службу”, згідно з якою “право на державну службу мають громадяни України, незалежно від положення, 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 України”. Аналіз цієї статті дає підстави виділити три основні вимоги щодо реалізації права на державну службу:

- громадянство України;
- відповідна освіта і професійна підготовка;
- проходження конкурсного відбору або іншої процедури, передбаченої Кабінетом Міністрів України.

Однією з важливих вимог щодо реалізації права на державну службу є громадянство України. Відповідно до Закону України від 18 січня 2001 р. “Про громадянство” 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” (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 запис “громадянин України”, а також діти таких осіб, які прибули разом з батьками в Україну, якщо на момент прибуття в Україну вони не досягли повноліття;

– особи, які набули громадянство України відповідно до законів України та міжнародних договорів України.

Особи, які претендують на державну службу, окрім громадянства, повинні мати відповідну освіту і професійну підготовку. Закон “Про державну службу” не передбачає освітньо-кваліфікаційні рівні, яким повинні відповідати претенденти. Це дає підстави стверджувати, що державним службовцем (у будь-якому випадку теоретично) може бути особа, яка не має, наприклад, вищої освіти (наприклад, секретар судового засідання, яка має, як правило, повну середню освіту). Однак, законодавче положення щодо “відповідної освіти” знайшло свою конкретизацію в посадових інструкціях і положеннях, які містять такий розділ, як “Кваліфікаційні вимоги”, в якому й передбачаються вимоги щодо освіти. Аналіз типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців показує, що більше ніж у 95% ставиться вимога щодо наявності вищої освіти і, переважною більшістю, за освітньо-кваліфікаційним рівнем спеціаліста або магістра.

Попри відповідну освіту претендент на посаду державного службовця повинен мати відповідну професійну підготовку. Під професійною підготовкою мається на увазі процес навчання професійним знанням, умінням і навичкам, необхідним для належного виконання посадових функцій і повноважень щодо займаної посади на державній службі.

Третьою умовою реалізації особою права на державну службу є проходження встановленої Кабінетом Міністрів України процедури заміщення вакантної посади. Чинне законодавство передбачає, що в переважній більшості випадків такою процедурою є конкурсний відбір, який застосовується майже в 95% випадків. Порядок проведення конкурсу визначається Положенням про порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. та Загальним порядком проведення іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців, затвердженого наказом Голодержслужби України від 10 травня 2000 р.

Слід зазначити, що чинне законодавство чітко визнає перелік посад, які заміщуються у позаконкурсному порядку: керівники, перші заступники, заступники керівників урядових органів управління (призначаються Кабінетом Міністрів України); заступники голів обласних державних адміністрацій (призначаються головами відповідних держадміністрацій за погодженням із відповідним віце-прем’єр-міністром); заступники голови Київської міської державної адміністрації, повноваження яких стосуються сфери виконавчої влади (призначаються Київським міським головою за погодженням із Кабінетом Міністрів України); керівники апаратів обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій (призначаються головами відповідних держадміністрацій за погодженням із Кабінетом Міністрів України); голови районних державних адміністрацій (призначаються Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України); перші заступники та заступники голів районних державних адміністрацій (призначаються головами районних державних адміністрацій за погодженням із відповідними заступниками голів обласних державних адміністрацій); керівники апаратів районних державних адміністрацій (призначаються головами відповідних держадміністрацій); керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій (призначаються головами відповідних держадміністрацій за погодженням із відповідними міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади); керівники структурних підрозділів районних державних адміністрацій в АРК (призначаються головами відповідних районних державних адміністрацій за погодженням із відповідними посадовими особами Ради міністрів АРК); керівники кадрових служб центральних органів виконавчої влади, обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій (призначаються керівником відповідного органу за наявності висновку Голодержслужби).

Цей перелік продовжують посади, передбачені Постановою Кабінету Міністрів України від 30 серпня 1995 року, до яких відносяться: керівники, які згідно із законодавством обираються або затверджуються колегіальним органом; керівники, які призначаються міністрами, керівниками інших центральних органів виконавчої влади за погодженням із керівниками місцевих органів виконавчої влади: спеціалісти при їх переміщенні у межах одного державного органу на рівнозначну або нижчу посаду з дотриманням вимог законодавства про працю; державні службовці, які перебувають на відповідних посадах у державних органах та виконавчих органах рад, у тому числі в тих, що ліквідуються, до новостворених органів виконавчої влади і місцевого самоврядування; випускники Української академії державного управління при Президентові України та їх регіональних інститутів у державні органи, які направляли їх на навчання.

Поza конкурсом призначаються також службовці патронатної служби, що зумовлено особливістю їхньої діяльності.

Водночас, чинне законодавство передбачає обмеження щодо кола осіб, які можуть брати участь у конкурсі. Так, до участі у конкурсі не допускаються особи, які:

- 1) досягли встановленого законодавством граничного віку перебування на державній службі;
- 2) визнані в установленому порядку недієздатними;
- 3) мають судимість, що є несумісною із зайняттям посади державного службовця;
- 4) у разі прийняття на службу будуть безпосередньо підпорядковані або підлеглі особам, які є їхніми близькими родичами або свояками;
- 5) позбавлені права займати відповідні посади в установленому законом порядку на визначений термін;
- 6) в інших випадках, установлених законами.

Важливим моментом конкурсу є вирішення питання про допуск до участі в конкурсному іспиті кандидатів на заміщення вакантної посади. За загальним правилом, до участі в іспиті допускаються кандидати, документи яких відповідають установленим вимогам щодо прийняття на державну службу, передбаченим для кандидатів на посади державних службовців. Особи, документи яких не відповідають установленим вимогам, за рішенням голови конкурсної комісії до іспиту не допускаються, про що їм повідомляється кадровою службою з відповідним обґрунтуванням.

Однак, чинне законодавство передбачає виняток із вказаного правила. Якщо кандидат наполягає на участі в іспиті за даних обставин, він допускається до іспиту, а остаточно рішення приймає конкурсна комісія. Вважаємо, що з таким положенням важко погодитися, оскільки в такому випадку нівелюється вимога про відповідність документів кандидата, що може створювати певні труднощі.

Слід зазначити, що однією з суттєвих “новинок” чинного Положення про проведення конкурсу є конкурсний іспит, якого раніше не було. Він має за мету провести об'єктивну оцінку знань та здібностей кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців. Важливість конкурсного іспиту виявляється в тому, що до всіх кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців висуваються однакові вимоги щодо їхньої підготовки та професіоналізму, зокрема, перевірки та оцінки їхніх знань Конституції України, Законів України “Про державну службу” та “Про боротьбу з корупцією”, а також законодавства з урахуванням специфіки функціональних повноважень відповідного державного органу та структурного підрозділу.

Водночас, об'єктивність проведення іспиту забезпечується рівними умовами для всіх кандидатів (тривалість іспиту, зміст та кількість питань, підрахунок результатів тощо) та відкритістю інформації про них, єдиними критеріями оцінки.

Проте, окрім конкурсу існують і такі процедури, як призначення на посаду, зарахування на посаду, вибори на посаду державного службовця.

Водночас статтею 4 Закону передбачається рівність доступу всіх громадян України до державної служби, а також при її проходженні, незалежно від прямих чи непрямих обмежень або привілеїв. Це положення повністю відповідає статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р.

Окрім вище названих, однією з умов вступу на державну службу є знання української мови. Важливо зазначити, що такої вимоги Закон “Про державну службу” не передбачає. Водночас, відповідно до рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 1999 р. у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України про офіційне тлумачення положень статті 10 Конституції України щодо застосування державної мови органами державної влади, органами місцевого самоврядування та використання її у навчальному процесі в навчальних закладах України (справа про застосування української мови) “українська мова як державна є обов'язковим засобом спілкування на всій території України при здійсненні повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування (мова актів, роботи, діловодства, документації тощо)”. Виходячи з названого положення слід зробити висновок, що знання української є обов'язковою вимогою для претендентів на посади державних службовців.

Право на державну службу, окрім статті 4, регламентується статтею 12 Закону “Про державну службу”, яка встановлює ряд обмежень, які можуть бути перепорою для вступу на державну службу.

1. Визнані у встановленому порядку недієздатними. Громадянин, який внаслідок душевної хвороби або недоумства не може розуміти значення своїх дій або керувати ними, може бути визнаний судом недієздатним у порядку, передбаченому Цивільним процесуальним кодексом України і над ним встановлюється опіка (стаття 16 ЦК України). Згідно зі статтею 256 ЦПК України право на порушення справи про визнання особи недієздатною внаслідок душевної хвороби або недоумства мають батьки, діти, один із подружжя незалежно від того, чи мешкають вони разом з цією особою та чи перебувають на її утриманні, а також інші родичі і непрацездатні утриманці, які мешкають з нею однією сім'єю.

Визнання особи недієздатною може мати місце тільки за наявності доказів та обставин, які підтверджують душевне захворювання або недоумство. Слід мати на увазі, що такими доказами можуть бути виписки з історії хвороби, довідки про стан здоров'я, видані лікувально-профілактичними закладами, показання свідків, які підтверджують вчинення громадянином дій, не властивих психічно здоровій людині та ін.

У разі визнання в судовому порядку особи недієздатною, над нею встановлюється опіка. Особа може бути поновлена в дієздатності у разі значного поліпшення її стану або видужання, яке підтверджене висновком експерта після проведення судово-психіатричної експертизи. Право на порушення справи про поновлення у дієздатності надається тим особам, які мають право на порушення справи про визнання її недієздатною.

2. Мають судимість, що є несумісною із зайняттям посади. Судимість — це передбачені законом правові наслідки засудження, які тривають певний період і визначають особливий правовий статус особи, яка має судимість. Загальноправові наслідки судимості полягають в різноманітних обмеженнях, які встановлюються законом щодо осіб, які мають непогашену або незняту судимість. Зокрема, особа, яка має судимість, не сумісну із зайняттям посади, не може бути державним службовцем. У ряді випадків наявність судимості за будь-який злочин є перешкодою для особи бути: суддею, прокурором, слідчим, нотаріусом; судовим експертом; членом Вищої ради юстиції. За наявності судимості за вчинення умисного злочину особа не може бути обрана до Верховної Ради України, на службу (роботу) в Управління державної охорони України (ч. 3 ст. 16 Закону від 4 березня 1998 р. “Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб”), в державні податкові інспекції (ч. 3 ст. 15 Закону “Про державну податкову службу в Україні”).

Судимість виникає з дня набрання обвинувальним вироком законної сили і продовжується до її погашення або зняття у встановленому законом порядку. Виникнення судимості завжди пов'язане з призначенням покарання, тому вважаються несудимими особи, звільнені від кримінальної відповідальності або від покарання у порядку статей 48, 50 або 51 КК України, а також звільнені від покарання в силу акта про амністію.

Судимість не є довічною. Вона припиняється шляхом погашення або зняття судом або актом помилування. Припинення судимості анулює всі кримінально-правові та загально-правові наслідки засудження та призначення покарання. Особа, судимість якої погашена або знята, вважається такою, яка раніше злочин не вчиняла і покарання не відбувала. Вона не зобов'язана будь-де вказувати про вчинення нею в минулому злочину та призначення за нього покарання, не повинна відчувати жодних негативних наслідків колишньої судимості. Врахування погашеної або знятої судимості при вирішенні будь-яких питань, у т. ч. і при характеристиці особи, суперечить самій суті інституту припинення судимості і є протиправним.

3. У разі прийняття на службу будуть безпосередньо підпорядковані або підлеглі особам, які є їх близькими родичами або свояками. Пункт 3 статті 12 Закону “Про державну службу” передбачає обмеження можливості державної служби за наявності двох взаємопов'язаних умов:

- а) наявність близьких родинних зв'язків;
- б) безпосередня підпорядкованість близьких родичів або свояків.

Поняття близьких родичів дається у сімейному законодавстві, згідно з яким близькими родичами є: батьки, подружжя, діти, рідні брати і сестри, дід, баба, онуки. Визначення поняття свояків у чинному законодавстві не дається.

У теорії сімейного права використовується поняття “своєцтво”, під яким прийнято розуміти відносини між родичем одного з подружжя і другим з подружжя, а також між родичами кожного з подружжя. При цьому своєцтво поділяється на дві категорії: до першої належать відносини, що складаються між чоловіком (зятєм) і тещею, дружиною і свекрухою, між вітчимою і пасинком (мачухою і падчеркою) та ін.; до другої — відносини, що складаються між братом жінки і братом чоловіка, матір'ю дружини і матір'ю чоловіка та ін. Таким чином, своєцтво не ґрунтується ані на походженні, ані на кровному спорідненні.

Безпосередня підпорядкованість пов'язана з прийняттям правових рішень щодо особових справ підлеглого державного службовця, зокрема: надання чергової і позачергової відпустки або відмова у відпустці, а також дозвіл на звільнення із служби; прийом заяв про звільнення, встановлення факту невідповідності до займаної посади; видання офіційних документів; прийняття рішень щодо дисциплінарних справ; контроль за дотриманням обмежень, пов'язаних з державною службою; атестація персоналу; прийняття рішень з питань роботи з персоналом (переведення на іншу посаду, у тому числі в тому самому державному органі; переведення в інший державний орган та ін.).

4. В інших випадках, встановлених законами України.

Важливе значення при вступі на державну службу має вік. Згідно із статтею 23 Законом “Про державну службу”, державними службовцями можуть бути чоловіки до досягнення ними 60 років і жінки — 55 років. Тобто, названа стаття передбачає тільки граничний вік перебування на державній службі, тобто вік, по досягненні якого державно-службові відносини, як правило, припиняються. Водночас, Закон не передбачає (на жаль) по досягненні якого віку особа має право на державну службу. Використовуючи аналогію трудового права, для ліквідації даної прогалини можна вважати, що після досягнення 16 років особа може поступити на державну службу при дотриманні інших вимог. Вважаємо, що такий підхід до вирішення цього питання є неправовим, оскільки повна дієздатність особи настає тільки після досягнення 18 років (участь у виборах, референдумі, право балотуватися в державні органи та органи місцевого самоврядування, тобто участь в управлінні державою). У цьому ж випадку виходить, що, будучи представником держави через державні органи, особа, водночас, не може брати участі в управлінні державою. Варто було б передбачити, що право на державну службу мають особи, які досягли 18-річного віку.

Державними службовцями можуть бути тільки особи, які за станом здоров'я в змозі виконувати покладені на них обов'язки та повноваження. Закон “Про державну службу” не передбачає вимог щодо стану здоров'я претендентів на посаду державного службовця. Однак, чинне законодавство про державну службу передбачає обов'язковість проходження кандидатами на зайняття посад керівників, заступників керівників центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій медичного огляду з метою визначення стану їхнього здоров'я. Відповідні вимоги щодо стану здоров'я передбачаються і стосовно інших державних службовців (МВС, СБУ, Збройних Сил України, податкової міліції тощо).

УДК 351.84/85

Б. А. Пережнюк
канд. юрид. наук, доцент,
декан факультету державного управління
та міжнародно-правових відносин ОНЮА

УПРАВЛІННЯ В СОЦІАЛЬНО-КУЛЬТУРНІЙ СФЕРІ: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ

Одним з головних завдань сучасного державного будівництва в Україні, як зазначають В. Б. Авер'янов і І. Б. Коліушко, є радикальна зміна неефективної системи державного управління шляхом проведення широкомасштабної адміністративної реформи, що має меті перетворення існуючої адміністративної системи із гальма об'єктивно обумовлених економічних і соціальних процесів на один із головних факторів їх прискорення, системне оновлення всього змісту діяльності органів виконавчої влади [1].

Центральний напрям адміністративної реформи пов'язаний з необхідністю впорядкування системи центральних органів виконавчої влади, підвищення ефективності їх функціонування, посилення провідної ролі міністерств як головних суб'єктів вироблення і реалізації державної політики у відповідних галузях і сферах діяльності.

Зміст державного управління розбудовою в соціально-культурній сфері полягає в регулюванні, за допомогою адміністративно-правових важелів, соціально важливих процесів у цій сфері.

Соціально-культурна сфера — це система різнобічних відносин між людьми, що беруть участь в соціально-духовному житті, широке коло громадських (національних, міжнаціональних, релігійних, творчих тощо) відносин, при яких задовольняються інтереси людей та вирішуються їх проблеми в галузі освіти, науки, культури і мистецтва, охорони здоров'я, соціального захисту, проведення дозвілля, творчої діяльності та ін. [2]

Соціально-культурна діяльність Української держави — складна й багатогранна сфера суспільного життя. Тому цілком справедливо до основних функцій державного управління соціально-культурною сферою належать: створення сприятливих умов для відтворення населення країни; збереження здоров'я та працездатності населення; організація професійної підготовки кадрів для народного господарства, зміцнення сім'ї та турбота про підрастаюче покоління; збереження та примноження культурного надбання;