

ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ РІВНОСТІ ДОСТУПУ ДО ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Романюк Л. В.

*Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського,
м. Сімферополь*

З метою пошуку шляхів удосконалення законодавчих засад функціонування державної служби в Україні автор здійснює аналіз правової природи та механізмів застосування принципу рівності доступу до державної служби. У статті проаналізовані теоретичні положення стосовно сутності та ролі даного принципу, а також вивчено законодавство, що регулює дане питання. На підставі здійсненого аналізу автор робить власні висновки щодо удосконалення чинного законодавства України про державну службу з метою підвищення ефективності реалізації принципу рівності доступу громадян до державної служби в Україні.

Ключові слова: державна служба; принцип рівності доступу; конкурс; посада; державний службовець.

Постановка проблеми. Реформування системи державної служби в Україні, побудова її на нових інституційних засадах, які б відповідали міжнародним стандартам та вимогам сучасного світового суспільства, є одним з чинників ефективної реалізації адміністративної реформи, яка триває в Україні вже досить довгий час. Як відомо, реформа будь якого правового інституту починається з переосмислення його основоположних рис та особливостей, не виключенням у даній ситуації є й конституційний інститут, який ми називаємо «державна служба». Від якості державної служби та її апарату, тієї ролі, яку вона грає у життєдіяльності суспільства, долях громадян залежить дуже багато, тому актуальність обраної тематики статті не викликає сумнівів.

Якщо звернутися до вищезазначених нами основоположних рис та особливостей стосовно інституту державної служби, то під ними, на наш погляд, необхідно розуміти саме принципи державної служби, за допомогою яких ми можемо усвідомити її зміст, суттєві характеристики та глибинне значення, що, безумовно, є одним з основних чинників успішного реформування системи державної влади в Україні в сучасний період.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід відмітити, що питанням законодавчого закріплення та змісту принципів державної служби завжди приділялося достатньо уваги з боку вчених. Так, подібними дослідженнями займалися такі провідні вітчизняні й зарубіжні вчені, як Авер'янов В. Б., Бандурка О. М., Битяк Ю. П., Біла Л. Р., Габрічібзе Б. Н., Голосніченко І. П., Дубенко С. Д., Желюк Т. Л., Ківалов С. В., Лазор О. Д., Лазор О. Я., Малиновський В. Я., Стариков Ю. М., Оболенський О. Ю. та інші. Однак, на жаль, досить мало наукових праць на даний час торкаються проблем практичної реалізації принципів державної служби в Україні, і дослідження

Проблеми реалізації принципу рівності доступу до державної служби

ефективності реалізації принципу рівності доступу громадян до державної служби у даному випадку не є виключенням.

Постановка завдання. Метою нашої наукової статті є аналіз законодавчого забезпечення і проблем ефективної реалізації принципу рівного доступу до державної служби в Україні та пошук шляхів удосконалення законодавства з цього питання. Для досягнення поставленої мети автору необхідно вирішити низку таких завдань, як:

- дослідити питання визначення принципів державної служби;
- виявити основну роль та значення принципів державної служби;
- розкрити природу принципу рівності доступу до державної служби;
- дослідити систему законодавства, що регламентує принцип рівності доступу до державної служби;
- проаналізувати практику реалізації принципу рівності доступу громадян до державної служби в Україні.

Вклад основного матеріалу. Приступаючи до розгляду проблем реалізації одного з основних принципів державної служби – принципу рівного доступу громадян до неї, хотілося б окремо торкнутися питання наукового визначення принципів державної служби.

Так, під принципами державної служби прийнято розуміти основоположні ідеї, настанови, які виражають об'єктивні закономірності та визначають науково обґрунтовані напрями реалізації компетенції, завдань і функцій державної служби, повноваження державних службовців [1, с. 13].

Тобто, розкриваючи роль та значення принципів державної служби, правильним буде мати на увазі, що:

- принципи державної служби відображають та закріплюють основоположні риси, сутнісні характеристики самої державної служби;
- у принципах концентруються, формулюються найважливіші юридичні положення і основи державної служби [2, с. 107].

Принципи державної служби обумовлені конституційно визначеними принципами держави, державного устрою, державного управління, державного механізму та державного апарату. Конституційне та законодавче встановлення принципів державної служби обумовлює функціонування органів державної влади, професійну діяльність державних службовців, сталість правового регулювання державно-службових правовідносин, а також тенденцій розвитку законодавства та нормативних актів Президента України та Кабінету Міністрів України [3, с. 118].

Вважаємо, що досить чітко, на наш погляд, з питання визначення принципів державної служби як наукової категорії висловився Старилов Ю. М., зазначивши їх як вихідні положення та теоретичні ідеї, які віддзеркалюють об'єктивні закономірності розвитку держави і суспільства, найбільш характерні риси організації і функціонування не тільки самої державної служби, але й усієї системи органів державної влади, визначають зміст складних стосунків усередині цієї системи. Також, як підкреслює автор, відсутність чітко сформульованих правових принципів державної служби тягне за собою появу в ній елементів бюрократизму, беззаконня та несправедливості [4, с. 197].

Однак з цього приводу хочемо виказати свою думку стосовно того, що поряд із чітким формулюванням вищезазначених принципів для подолання негативних явищ

у системі державної служби необхідною також є розробка чіткого механізму їх реалізації, шляхом, насамперед, удосконалення нормативної бази з питань функціонування даного інституту. І одне з основних питань стосовно цієї проблеми постає саме у сутності та механізмах реалізації принципу рівного доступу громадян до державної служби.

Як відомо, принцип рівності доступу до державної служби передбачається, насамперед, конституцією України, яка закріплює рівне право громадян на доступ до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування [5]. Аналіз чинного нині Закону України «Про державну службу» дає підстави говорити про те, що даний принцип там не є чітко закріпленим, але згідно з ним право на державну службу мають громадяни України, що одержали відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір, або за іншою процедурою [6]. У свою чергу, оновлене законодавство України про державну службу, набуття чинності якого планується на 1 січня 2015 року прямо відсилає нас до статті третьої, у якій серед інших принципів державної служби закріплено й принцип рівності доступу до неї [7].

Що ж означає принцип рівності доступу до державної служби? Згідно з ним, на думку більшості вчених, забороняється будь-яка дискримінація щодо прийняття на державну службу за такими ознаками, як становище, соціальний та майновий стан, расова і національна приналежність, стать, релігійні переконання, місце проживання, приналежність до будь-яких громадських об'єднань тощо [1, с. 21; 8, с. 57]. Відповідно, основним елементом механізму реалізації даного принципу є неупереджена конкурсна процедура заміщення вакантних посад державних службовців, яка буде ставити всіх її учасників у рівне становище відповідно до конкурсної комісії та умов її проведення.

Як відомо, конкурс є важливим правовим засобом раціонального підбору кадрів до органів державної служби, що дозволяє не тільки покращити комплектування її органів, але й забезпечує в подальшому потрібний рівень її функціонування. Важливість конкурсного порядку прийому на державну службу очевидна, адже це той фактор, який має гарантувати об'єктивність оцінки ділових, професійних, моральних якостей претендента, і, як наслідок, – ефективність його майбутньої роботи. Саме конкурсний порядок відбору кандидатів на зайняття посад державної служби є тим механізмом, який допомагає реалізувати принцип рівного доступу до державної служби, який виключає дискримінацію за походженням, статтю, віросповіданням або політичними поглядами.

Однак слід відмітити, що чинне законодавство, закріплюючи обов'язковість проведення конкурсу або інших відбірних процедур, у той же час містить норми, що дозволяють надавати пріоритет окремим категоріям громадян, що претендують на заміщення тієї чи іншої посади державного службовця.

Так, аналіз Постанови Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2001 року № 199 «Про затвердження Положення про формування кадрового резерву для державної служби» містить положення про те, що просування по службі державного службовця, зарахованого до кадрового резерву, або такого, що пройшов стажування чи навчався в Національній академії державного управління при Президентові України,

може здійснюватися за рішенням керівника відповідного державного органу поза конкурсом [9]. У свою чергу, положення про можливість поза конкурсного прийому на посади державної служби відображаються і в інших нормативних документах. Так, наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України від 1 грудня 1994 року № 804 «Про затвердження положення про порядок стажування у державних органах» також містить відповідне положення про те, що державний службовець після успішного закінчення стажування може бути переведений на посаду за рішенням керівника відповідного державного органу без конкурсного відбору [10]. Слід зазначити, що оновлене законодавство про державну службу, набуття чинності якого планується на перше січня 2015 року, також дублює вищенаведені положення стосовно можливості поза конкурсного заміщення посад на державній службі. Так, згідно з Наказом Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Порядку стажування державних службовців», у разі, якщо за результатами проходження стажування державний службовець отримав відмінну оцінку, він може бути переведений за рішенням керівника державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті на вищу вакантну посаду державної служби тієї самої або попередньої за числом визначенням групи посад державної служби у тому самому державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті за його письмовою заявою [11].

З аналізу вищенаведених положень законодавства ми бачимо, що мова йде про просування по службі, під яким слід розуміти частіше за все зайняття вищої посади державної служби, але ж, як відомо, заміщення більш вищої посади також може здійснюватись шляхом проведення конкурсу, й відповідно, зазначені нами законодавчі положення нівелюють закріплений законодавцем принцип рівності доступу до державної служби, ставлячи у нерівне положення осіб – кандидатів на зайняття тієї чи іншої посади державної служби.

Висновки. Тому вважаємо за необхідне, з метою дотримання умов практичної реалізації принципу рівності доступу громадян до державної служби, узгодити норми чинного законодавства про державну службу, а саме відмінити нормативно закріплену можливість просування по службі поза конкурсом для державних службовців, що успішно пройшли стажування чи навчалися в Національній академії державного управління при Президенті України, адже наявність даних норм у законодавстві України не відповідає конституційним положенням щодо закріплення права рівного доступу громадян до державної служби.

Список літератури:

1. Ківалов С. В. Державна служба в Україні : підручник / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. – Одеса : «Юридична література», 2003. – 368 с.
2. Габричидзе Б. Н. Служебное право : учебник для юридических вузов / Б. Н. Габричидзе, А. Г. Чернявский. – М. : Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2003. – 620 с.
3. Оболенський О. Ю. Державна служба : навч. посібник / О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2003. – 344 с.
4. Стариков Ю. Н. Государственная служба в Российской Федерации : учебное пособие / Ю. Н. Стариков. – Воронеж : Изд-во Воронежского государственного университета, 1996. – 456 с.
5. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 № 3723-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

7. Про державну службу : Закон України від 17.12.2011 № 4050-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 26. – Ст. 273.

8. Овсянко Д. М. Государственная служба Российской Федерации : учебное пособие / Д. М. Овсянко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2002. – 287 с.

9. Про затвердження Положення про формування кадрового резерву для державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2001 № 199 // Режим доступу. – [Електронний ресурс] : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

10. Про затвердження Положення про порядок стажування у державних органах: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.12.1994 № 804 // Режим доступу. – [Електронний ресурс] : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

11. Про затвердження Порядку стажування державних службовців : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 03.04.2012 № 61 // Режим доступу. – [Електронний ресурс] : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

Романюк Л. В. Проблемы реализации принципа равенства доступа к государственной службе / Л. В. Романюк // Ученые записки Таврического национального университета имени В. И. Вернадского. Серия: Юридические науки. – 2013. – Т. 27 (66). № 1. – С. 119-123.

В статье автор проанализировал правовую природу и механизмы реализации принципа равенства доступа к государственной службе. Изучены теоретические положения о сущности и роли данного принципа, а также законодательство, регулирующее этот вопрос. На основании проведенного анализа сделаны выводы по совершенствованию действующего законодательства о государственной службе с целью повышения эффективности реализации принципа равенства доступа граждан к государственной службе в Украине.

Ключевые слова: государственная служба, принцип равенства доступа, конкурс, должность, государственный служащий.

PROBLEMS OF REALIZATION OF PRINCIPLE EQUAL ACCESS TO PUBLIC SERVICE

Romanyuk L. V.

Taurida National University named after V. I. Vernadskyi, Simferopol

The article studies issues in legislative regulation and practical realization of equality principles concerning access to state service in Ukraine.

Commencing the study, the author substantiates the relevance of the chosen topic in conditions of modern reformations in the system of state authority, outlines certain goals pursued in the article, and the objectives that it is aimed to resolve. Additionally, the author researches the degree of scientific insight currently available for the topic, and conclusions are made concerning the lack of works in modern legal science that address research of issues in practical implementation of equality principles concerning access to state service.

While studying this question, the author in the first place resorts to analysis of state service concepts, wherein exploring other scientists views, scrutinizing what role they can play in establishment of an effective state service system, which would be able to fulfill its duties in full extent. While studying the nature and role of state service principles, the author highlights their deep connection to constitutional principles of the state, political system, government, thus underlining the importance of their accurate legislative regulation and practical realization.

Commencing review of the essence and legal nature of equality principles of access to state service, the author analyses legislation that establishes the said principle. Among such main normative acts, certainly are the Constitution of Ukraine, Ukraine's law "Regarding state service", sub legislative normative-legal acts, as well as the updated legislation concerning state service that is planned to enter into force from January 2015.

Whiles studying the equality principle of access to state service, the author reveals it's nature, content, and suggests that that the main element in the implementation mechanism of the said principle is an unprejudiced competitive procedure for substitution of vacant state service posts, that would place all its participants in an equal position towards the competition's commission and rules.

Additionally, based on conducted research of norms in acting legislation the author suggests certain changes to it aimed at improvement of implementation mechanisms of the principle of equal citizen access to state service.

Key words: state service, equality principle of access, competition, post, state employee.