

14. Парк Р.Э. Культурный конфликт и маргинальный человек / Пер.с англ. Николаева В.Г. 1 / Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Сер.11. Социология. – М.: ИНИОН. – 1998. – № 2. – С. 172–175.
15. Парсонс Т. Понятие общества: Компоненты и их взаимоотношения. // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Сер. 11. Социология. РЖ. – М.: ИНИОН. – 1993. – № 3/4. – С. 137–169.
16. Рисмен Д. Некоторые типы характера и общество // Социологические исследования. – 1993. – № 5. – С. 144–151.
17. Ручка А.А. Особенности системной трансформации современного украинского общества // Современное общество. – 1994. – № 4. – С. 6–16.
18. Садлер У.А., Джонсон Т.Е. От одиночества – к анонии / Лабиринты одиночества. – М.: Прогресс, 1989. – С. 214–302.
19. Стоунквист Э.В. Маргинальный человек. Исследование личности и культурного конфликта. / Современная зарубежная психология. – М., 1979.
20. Фрейд З. Психоанализ. Религия. Культура. М., 1992.
21. Фромм Э. Человек для себя: Исследование психологических проблем этики / Пер. с англ. – Минск: Коллегиум, 1992. – 253 с.
22. Ценностный вакуум. / Философская энциклопедия. – Т.5. – М.: Советская энциклопедия, 1970. – 307 с.
23. Якуба Е.А., Куцекко О.Д. Изменение социально-классовой структуры общества в условиях его трансформации. – Харьков: Основа, 1997. – 230 с.

Кірмач А.В., ІДП ім. В.М. Корецького НАНУ

УМОВИ ПРИЙНЯТТЯ НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

В научной статье автор анализирует отечественный и европейский опыт формулирования условий принятия на государственную службу. На основании исследования, в первую очередь, европейского опыта правового регулирования условий принятия на государственную службу, автор обобщает некоторые позитивные аспекты такого правового регулирования и целесообразность их имплементации в отечественное законодательство о государственной службе.

In this article the author reviews Ukrainian and European experience of establishing the conditions for hiring at the civil service. On the basis of relevant European experience of legal regulation of such conditions for employment with the civil service, the author argues the need of implementing of certain positive features of such experience in the Ukrainian law on civil service.

Питання прийняття на державну службу є об'єктом науково-теоретичних досліджень багатьох відомих науковців зокрема, Авер'янова В.Б., Битяка Ю.П., Білої Л.Р., Калюжного Р.А., Ківалова С.В., Крупчана О.Д., Нижник Н.Р., Петришина О.В., Цветкова В.В. та інших [1–5].

Слід зауважити, що на думку автора, термін «вступ на державну службу», що широко вживається в юридичній літературі та нормативній базі, є не досить коректним. Більш прийнятним для характеристики цього процесу вбачається термін «прийняття на державну службу». Така думка обґрунтовується тим, що проходження державної служби слід розглядати, в першу чергу, з позиції органу публічної влади, який приймає рішення про прийняття чи неприйняття кандидата. У зв'язку

з цим, можна говорити про те, що суб'єктом цього процесу є орган влади, а не кандидат на державну службу. Відповідно, з цієї точки зору, термін «прийняття на державну службу» є більш коректним підходом. Подібний підхід займається також і в європейських теоретичних дослідженнях [6–8].

Слід також зауважити, що комплексне дослідження європейського досвіду правового регулювання проходження державної служби, дозволяє дійти висновку, що процедура прийняття на державну службу складається з наступних елементів:

- гарантування принципів рівного доступу до державної служби та відбору достойнішого кандидата;
- формулювання умов прийняття на державну службу, в тому числі встановлення критеріїв відбору на конкретну посаду державного службовця;
- проведення конкурсу для прийняття на державну службу або застосування позаконкурсних процедур;
- видання нормативного акту органу публічної адміністрації про прийняття особи на державну службу та складання такою особою присяги державного службовця.

Слід відзначити, що відбір кадрів на посади державних службовців визначається, насамперед, характером та рівнем тієї роботи, яку буде виконувати конкретний державний службовець. Відповідно, процедура прийняття на державну службу має враховувати необхідність перевірки належної кваліфікації кандидата на державну службу, оцінку його персональних характеристик та те, яким чином такий кандидат на державну службу «впишеться» в систему відповідного органу публічної адміністрації [9, с. 190–197; 10, с. 81–83].

Слід зауважити, що в процедурі прийняття на державну службу, насамперед, проявляється збалансованість принципів рівності та достоїнності. Доцільно також наголосити, що досвід європейських країн дозволяє говорити, що найбільш доцільно застосовувати принцип достойного кандидата. В той же час, принцип рівності при прийнятті на державну службу гарантується, насамперед, встановленням чітких критеріїв та умов прийняття на державну службу. Слід зауважити, що умови доступу до державної служби є об'єктивно відмінними у різних країнах, проте можна виокремити цілий ряд умов, що є усталеними в більшості країн Європи. Системне дослідження законодавства європейських країн дозволяє дійти висновку, що попередніми умовами до прийняття на державну службу є:

1) *громадянство держави*. Слід наголосити, що ця умова існує в законодавстві практично всіх країн світу. Це обумовлено тим, що виконання державно-службових повноважень становить собою певний державний інтерес. У зв'язку з цим допуск до державної служби іноземних громадян є, як правило, забороненим або суттєво обмеженим. Наприклад, в Україні вимога належності державного службовця до громадянства України є конституційною нормою [11].

Проте з цього правила можуть бути винятки. Зокрема, у країнах Європейського Союзу громадяни з інших держав ЄС мають доступ до більшості посад державної служби. Наприклад, відповідно до параграфу

7 німецького Федерального закону Німеччини про чиновників «призначений чиновником може бути тільки той, хто є німцем на підставі статті 116 Основного закону або має громадянство однієї з держав-членів Європейської співдружності». З іншого боку, для зайняття певних посад у Німеччині вимога громадянства є абсолютною: «якщо цього вимагають відповідні завдання, то чиновником може бути призначений тільки німець». Очевидно, мова йде про посади, діяльність на яких пов'язана із державною таємницею відповідного рівня секретності, а також про інші подібні випадки. Цікавою є також норма німецького закону про те, що федеральний міністр внутрішніх справ може робити індивідуальні винятки та за наявності нагальної службової потреби приймати на посади чиновників іноземних громадян, навіть з-поза меж Європейського Союзу.

Втім, слід наголосити, що вимога про належність державного службовця до громадянства відповідної країни є досить жорсткою у більшості зарубіжних держав.

2) *повна дієздатність особи*. Важливість належного виконання державного-службових повноважень дозволяє стверджувати, що на посадах державних службовців мають працювати особи, що повноцінно розуміти та виконувати поставлені завдання. Така умова міститься, наприклад, у параграфі 17 закону Чеської Республіки «Про службу державних службовців у адміністративних установах і про винагороду державних службовців та інших працівників адміністративних установ». Слід зауважити, що в законодавстві більшості країн ця умова часто формулюється з негативним акцентом, наприклад, відповідно до статті 9 литовського закону «Про державну службу»: «не має права на посаду державної служби особа, котру визнано з юридичної точки зору недієздатною відповідно до процедури, визначеної законами».

Слід також наголосити, що мова йде саме про обмеженість ментальної дієздатності, в той час як певні фізичні обмеження, за загальним правилом, не є перешкодою для прийняття на державну службу.

3) *володіння державною мовою (мовами)*. Ця умова зумовлена характером роботи державних службовців, що передбачає знання та активне використання державної мови (або навіть декількох державних мов) для виконання покладених завдань та функцій. Слід зауважити, що вимога володіння державною мовою зазвичай встановлюється у державах, де є чималі іншомовні національні групи, наприклад в Естонії, Латвії, Литві. В мононаціональних країнах, зокрема, Польщі чи Болгарії, в базових законах про державну службу така умова не фігурує.

Слід, щоправда, зауважити, що у вітчизняному законодавстві також відсутня вимога знання державної мови [12], проте вбачається що є доцільним та об'єктивно необхідним запровадити таку вимогу, оскільки для виконання покладених завдань і функцій державні службовці мають користуватись, насамперед, державною мовою.

Принагідно слід також наголосити, що знання іноземних мов кандидатом на посаду державного службовця звичайно ж заохочується, проте не є обов'язковою передумовою для зайняття посад державної служби. Щоправда, виняток з цього правила може робитись для державних службовців, що працюють в регіонах, де превалює інша мова, ніж державна (наприклад, в місцях компактного проживання національних меншин)

або на спеціальних посадах державної служби (наприклад, службовці дипломатичного корпусу тощо) [13, с. 38].

4) *перебування у межах певного віку*. Законодавство зарубіжних країн, як правило, встановлює як мінімальний вік для прийняття на державну службу, так і максимальний. Мінімальний вік у більшості європейських країн становить, за загальним правилом, – 18 років, проте деяких країнах, наприклад, в Данії, – становить 20 років. Слід зауважити, що в законодавстві європейських країн практично відсутні випадки, коли мінімальний вік є меншим за 18 років. Слід також наголосити, що для зайняття багатьох відповідальних посад державної служби мінімальний вік є вищим, що зумовлено, серед іншого, об'єктивною потребою отримання кандидатом на посаду необхідної освіти та проходження спеціальної підготовки. У Німеччині, на відміну від більшості європейських країн, мінімальний вік для зайняття постійних посад державної служби є значно вищим і становить 27 років, адже для того, щоб на них претендувати необхідно пройти тривалу підготовчу службу.

Закріплення максимального віку прийняття на державну службу зумовлене, очевидно, двома причинами. По-перше, в країнах, що належать до «системи кар'єри» органи публічної адміністрації навряд чи є зацікавленими в прийомі на службу на невеликі строки, адже відставка державних службовців за загальним правилом настає у 60–65 років. Тобто таким чином держава намагається якомога ефективніше інвестувати кошти на розвиток кадрового потенціалу. По-друге, як і в приватному секторі, вважається, що після досягнення певного віку людина не може виконувати покладені завдання і функції достатньо ефективно, особливо в умовах постійних змін, хоча ця теза є достатньо спірною. В будь-якому випадку, слід зауважити, що законодавство окремих держав передбачає максимальний вік прийняття на державну службу, наприклад, в Австрії – 40, Франції – 45, Бельгії – 50 років. Проте в багатьох європейських країнах, зокрема, у Нідерландах, Швеції та Великобританії немає подібних вікових обмежень, хоча й зазначається у відповідних нормах, що державний службовець повинен бути «здатний служити протягом реального періоду до відставки» [14].

Українське законодавство визначає, що державними службовцями можуть бути чоловіки до досягнення ними 60 років та жінки – 55 років [12]. Тобто, на нормативному рівні чітко встановлено лише граничний вік перебування на державній службі. Водночас, законодавство не встановлює мінімального та максимального віку для прийняття на державну службу.

Використовуючи аналогію трудового права для ліквідації цієї прогалини, можна було б вважати, що після досягнення 16 років особа може бути прийнятою на державну службу за умови її відповідності іншим умовам прийняття на посаду. Проте, доцільно погодитись з думкою про те, що такий підхід до вирішення цього питання не є правовим, оскільки повна дієздатність особи настає тільки після досягнення 18 років. Саме з настанням цього віку, за загальним правилом, особа має право на участь у виборах, референдумі, балотуватися в державні органи, тобто фактично брати участь в управлінні державою [15, с. 161–167].

5) *наявність відповідної освіти*. Ця умова, насамперед, стосується випадків, коли для зайняття тієї чи іншої посади необхідним є набуття

певної профільної освіти. Тут варто зазначити, що кваліфікаційні вимоги для зайняття конкретних посад державної служби можуть мати дуже значні відмінності, зокрема, для зайняття одних посад достатньо середньої освіти, для інших необхідною є наявність вищої із ступенем бакалавра чи магістра.

Вітчизняне законодавство, виходячи з принципу професійності державної служби також встановлює, що кандидати на посади державних службовців мають отримати відповідну освіту та професійну підготовку, а державні службовці зобов'язані постійно підвищувати свою професійну кваліфікацію [12].

В той же час, слід зауважити, що на відміну від зарубіжних аналогів, у чинному законі України «Про державну службу» міститься вимога «відповідної» освіти, яка конкретизується або в спеціальних законах, або, найчастіше – у підзаконних нормативно-правових актах.

6) відсутність судимості у претендента на зайняття посади державного службовця. Основне призначення цієї умови прийняття на державну службу – це недопущення на державну посаду осіб, що скомпрометували себе кримінальною діяльністю та, відповідно, потенційно можуть становити суспільну небезпеку.

Слід наголосити, що ця умова прийняття на державну службу існує в законодавстві багатьох європейських країн. В той же час, слід зауважити, що у переважній більшості випадків ця умова стосується лише осіб, що вчинили умисні злочини, тобто, попереднє вчинення злочину з необережності не виключає можливості прийняття на державну службу, хоча, напевно, ця обставина також враховується при проведенні конкурсу. До відсутності судимості можна прирівняти і відсутність обмеження або позбавлення права займати посади державної служби, визначене у судовому порядку.

7) відсутність кровної або матримоніальної спорідненості претендента на посаду із майбутнім безпосереднім керівником. Наявність такої умови викликана необхідністю недопущення встановлення потенційних корупційних зв'язків на державній службі, а також для запобігання протекціонізму і фаворитизму при проходженні державної служби особами, що безпосередньо підконтрольні своїм найближчим родичам. Наприклад, відповідно до статті 7 латвійського закону «Про державну службу», на посаду у державній службі може претендувати особа, що не є родичем керівника інституції або безпосереднього керівника (дружина, чоловік, родичі першого ступеня спорідненості, брати сестра). Хоча й відразу додається, що уряд може зробити виняток з цього правила у випадках, коли ця посада не може бути обійнята іншою особою. Проте слід зауважити, що дана умова стосується насамперед прийняття на конкретну посаду державного службовця, ніж на державну службу загалом.

8) фізична (медична) придатність для зайняття певної посади. Мова йде про відповідний стан здоров'я претендента на посаду державного службовця. Для перевірки стану здоров'я кандидата у деяких країнах, наприклад, Бельгії, Швеції та Нідерландах існує спеціальна медична служба. Принагідно варто згадати, що вітчизняне законодавство також передбачає, що кандидат на посаду державного службовця має подати довідку, що підтверджує стан його здоров'я.

Щоправда, слід зауважити, що ця умова здебільшого характерна для спеціальних корпусів державної служби, насамперед, мілітаризованої служби.

9) *дотримання військового законодавства*. В європейських країнах, як правило, претендент чоловічої статі повинен або уже пройти військову службу, або бути звільненим від неї в порядку, передбаченому законодавством.

10) *неналежність до організацій, заборонених у судовому порядку або законодавством*. Така вимога міститься, зокрема, у литовському та латвійському законах. Більше того, у латвійському законі визначено, що не може бути державним службовцем також особа, що була на постійній основі службовцем секретних, розвідувальних та контррозвідувальних служб колишнього СРСР, Латвійської РСР та зарубіжних країн. Відомо також про люстраційне законодавство багатьох посткомуністичних країн, яке вимагає подання особою (кандидатом на посаду державної служби або чинним державним службовцем), яка мала зв'язок з органами безпеки, відповідної інформації для перевірки. Наприклад, у Польщі за даними Національного інституту пам'яті під це правило потрапили близько 27 тисяч державних службовців, міністрів, парламентарів та адвокатів [16, с. 11]. Приховування такої інформації є умовою для звільнення зі служби.

11) *попередній професійний досвід*. Цей критерій є умовою прийняття на державну службу в тих країнах, де меншу увагу приділяють рівню освітньої підготовки, зокрема, у Швеції, Фінляндії та Нідерландах. Ця вимога застосовується там в процедурах прийому на службу на нижчих, а в особливих випадках і на середніх щаблях кар'єри [6, с. 12].

12) *проходження підготовчої служби*. В багатьох державах набути статус державного службовця можна лише після проходження підготовчої служби протягом певного періоду. Лише після успішного завершення такої служби особа може претендувати на постійну посаду. Зокрема, відповідно до німецького законодавства для роботи на посадах середнього службового рівня вимагається підготовча служба протягом одного року, а на посадах підвищеного службового рівня – протягом трьох років.

Слід також зауважити, що наведений перелік умов прийняття на державну службу на практиці доповнюється додатковими вимогами, що ставляться для зайняття окремих посад та викладаються у підзаконних нормативно-правових актах. Більшість із наведених умов тією чи іншою мірою відображені в українському законодавстві про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування.

Очевидно, що дотримання вище перелічених умов є лише передумовою прийняття на державну службу, для чого слід пройти спеціальну процедуру перевірки даних про кандидата на посаду державного службовця. У багатьох країнах кандидат на посаду державної служби повинен також дати згоду на проведення перевірки щодо себе, адже фактично йдеться про необхідність доступу до персональних даних особи [17].

Слід зауважити, що прийняття на державну службу нерозривно пов'язано з таким елементом проходження державної служби як складання присяги державного службовця. При цьому необхідно наголосити, що від цього елементу фактично залежить формальний момент виникнення статусу державного службовця. Питання формального виникнен-

ня статусу державного службовця – з моменту зарахування на посаду чи з моменту складання присяги – є досить дискусійним в науці та неурегульованим в чинному законодавстві про державну службу. Так, відповідно до статті 17 Закону України «Про державну службу» громадянин України, який вперше зараховується на державну службу, складає присягу такого змісту: «повністю усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю, що буду вірно служити народові України, суворо дотримувати Конституції та законів України, сприяти втіленню їх у життя, зміцнювати їх авторитет, охороняти права, свободи і законні інтереси громадян, з гідністю нести високе звання державного службовця, сумлінно виконувати свої обов'язки» [12]. При цьому частина перша статті 17 передбачає, що «громадяни, які вперше зараховуються на державну службу, приймають присягу». Таким чином, опосередковано закріплюється положення про те, що особа, яка не прийняла присягу, не є державним службовцем. Більш того, відмова скласти присягу державного службовця або її порушення є однією з підстав припинення державної служби [12]. В той же час в Постанові Пленуму Верховного Суду України від 25 травня 1998 р. «Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією» що узагальнює практику розгляду судами справ про корупцію та інші діяння пов'язані з корупцією, встановлено, що «статус державного службовця особа набуває з моменту зарахування на посаду, незалежно від того, прийняла вона присягу, чи ні, попереджена вона про обмеження, передбачені для державних службовців, чи ні, присвоєно їй ранг, чи ні». Таким чином, слід також погодитись з думкою про те, що доцільно нормативно закріпити положення про те, що статус державного службовця набувається лише з моменту складання присяги державного службовця [98, с. 126–127]. Доцільно зауважити, що нормативне закріплення цього положення, серед іншого, підкреслить особливість державної служби як публічно-правового інституту.

Отже, умови доступу до державної служби є об'єктивно відмінними у різних країнах, проте можна виокремити цілий ряд умов, що є установлені в більшості країн Європи. Системне дослідження законодавства європейських країн дозволяє дійти висновку, що попередніми умовами прийняття на державну службу є: належність до громадянства держави; повна дієздатність особи; володіння державною мовою; перебування в межах певного віку; наявність відповідної освіти; відсутність судимості за умисні злочини; відсутність кровної або матримоніальної спорідненості з майбутнім керівником; фізична придатність до зайняття посади; дотримання військового законодавства; неналежність до заборонених організацій; попередній професійний досвід; проходження підготовчої служби.

Література:

1. Державна служба: організаційно-правові основи і шляхи розвитку / За заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В.Б. Авер'янова. – К.: Ін-Юре, 1999. – 272 с.
2. Адміністративне право України: Підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дяченко та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 544 с.
3. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: Монографія. – Х.: Право, 2005. – 304 с.

4. Біла Л.Р. Право на державну службу та механізм його реалізації // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. пр. – Вип. 19. / Редкол.: С.В. Ківалов (голов. ред.) та ін.; Відп. за вип. Ю.М. Оборотов. – Одеса: Юрид. л-ра, 2003. – С. 52–58.
5. Біла Л.Р. Основні етапи проходження державної служби та їх правове забезпечення // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. пр. – Вип. 11. // Редкол.: С.В. Ківалов (голов. ред.) та ін.; Відп. за вип. Ю.М. Оборотов. – Одеса: Юрид. л-ра, 2001. – С. 358–363.
6. Auer A., Demmke C., Polet R. Civil Services in the Europe of Fifteen: Current Situation and Prospects. Maastricht. 1996. – 240 pages.
7. J.E. Kingdom. The Civil service in liberal democracies: an introductory survey. – Routledge: 1990. – 219 pages.
8. David L. Coombes. Towards a European civil service. – Chatham House, Political and Economic Planning, 1968. – 64 pages.
9. Біла Л.Р. Проведення щодо призначення на посаду державного службовця // Актуальні проблеми політики: Зб. наук. пр. / Голов. ред. С.В. Ківалов; Відп. за вип. Л.І. Кормич. – Одеса: Юрид. л-ра, 2001. – Вип. 16. – С. 190–197.
10. Francisco Cardona. Structural Elements For Recruitment In European Civil Service Systems // Режим доступу: <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/61/4/37890836.pdf> (станом на 1 серпня 2009 року).
11. Конституція України. Із змінами, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV. – К., 2006.
12. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
13. Bundesbeamtengesetz / erl. von Ulrich Battis // Munchen: Beck, 1980. – 762 p.
14. Janet Vinzant Denhardt. The new public service: serving, not steering. – M.E. Sharpe: 2003. – 198 pages.
15. Павленчик П. Особливості проходження державної служби особами, які досягли граничного віку перебування на державній службі // Вісник УАЛУ, 2008, № 4. С. 161–167.
16. Новий антикомуністичний закон // Юридичний вісник України, 24–30 березня 2007 року, № 12. – С.11.
17. Про обов'язкову спеціальну перевірку відомостей, що подають кандидати на зайняття посад державних службовців: Указ Президента України від 19.11.2001 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 47. – Ст. 2057.
18. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Закон про державну службу: Наук.-практ. коментар. – О.: Фенікс, 2007. – 316 с.

Колосова О.О., ОНЮА

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ БЕЗПРИТУЛЬНИХ ДІТЕЙ І ДІТЕЙ-СИРІТ У ПОЛІТИЦІ УРЯДІВ УНР ТА ГЕТЬМАНАТУ 1917–1921 рр.

В статті розглядається історичний аспект становлення і розвитку правового забезпечення соціальної захисти безпритульних дітей і дітей-сиріт в Україні в 1917–1921 гг. Делается вывод, что наиболее эффективной в данной сфере была политика правительств Гетьманата, тогда как руководители УНР времен Центральной Рады и Директории подходили к данному вопросу менее последовательно.