

## ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 351:502

*Мельничук Т.П.*

Національна академія державного управління при Президентіві України

### ПРАВООБМЕЖЕННЯ В ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ В УКРАЇНІ ТА В ДЕЯКИХ КРАЇНАХ ЄВРОПИ

*У статті розглядаються певні правові обмеження, обов'язкові до виконання для публічних службовців в Україні та в країнах Європи. Визначається їхня роль у статусі публічних службовців. Констатовано, що Конституція України ставить тільки одну вимогу до особи, яка претендує на посаду державного службовця – наявність громадянства України, проте безпосередньо правообмеження в публічній службі в Україні встановлено Законом України «Про державну службу». Проаналізовано правообмеження, які застосовуються до публічних службовців, пов'язані з прийняттям на державну службу, та правообмеження, пов'язані з проходженням служби. Визначено роль моральних (етичних) обмежень для публічних службовців.*

**Ключові слова:** правообмеження, державна служба, публічна служба, громадянство, освіта, обмежувальні заходи, етичні норми.

**Постановка проблеми.** Проблема діяльності держави, державного управління здійснюється через публічну (державну) службу, яка є особливим інститутом. Суспільне її призначення полягає в забезпеченні ефективного здійснення завдань і функцій Української держави шляхом виконання службовцями покладених на них службових повноважень.

А між тим, вступаючи на публічну службу, особа, окрім певних переваг, прав, свідомо приймає установлені законодавством обмеження та заборони, які зумовлені специфікою виконуваних ними функцій і службових повноважень.

Проблемам державної служби приділялось завжди достатньо уваги, і це сприяло накопиченню великого теоретичного та практичного матеріалу. Але питанням щодо правообмежень у публічній службі в Україні та в деяких країнах Європи приділялось не досить багато уваги. За таких умов існує брак спеціальних досліджень цієї проблеми.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання про обмеження, пов'язані з прийняттям на публічну службу, тією чи іншою мірою досліджували такі науковці, як Н. Армаш, Н. Вапнярчук, М. Іншин, С. Ківалов, В. Манохін, О. Мельник, Н. Неумивайченко, О. Оболенський, І. Снігур та інші. У статті використано наукові результати, отримані також іншими вітчизняними і зарубіж-

ними юристами, що досліджували проблеми, пов'язані з тематикою дослідження.

**Постановка завдання.** Метою цієї статті є спроба узагальнити і проаналізувати законодавчу базу щодо обмежень права на публічну службу, виявити зміст цих правообмежень та відзначити їхню специфіку.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Право на державну службу є невід'ємним правом громадянина України. Так, ст. 38 Конституції України закріпила, що «громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування». Проте правообмеження для публічних службовців зумовлені специфікою виконуваних ними державних завдань та функцій, службових повноважень та в основному полягають у відповідних заборонах.

В.Я. Малиновський обмеження (правообмеження) щодо державних службовців визначає так: це низка спеціальних обмежень щодо державних службовців та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямованих на попередження корупції і на боротьбу зі службовими злочинами [7, с. 125].

На погляд О.Д. Лазор та О.Я. Лазор, правообмеження є невід'ємною складовою частиною правового статусу державних службовців – сукупності прав, свобод, обов'язків, відповідальності

службовців, що встановлені законодавством і гарантовані державою [6, с. 93].

Ю.А. Ведерніков та В.К. Шкарупа зазначають: «До правового статусу державного службовця органічно входять норми, які встановлюють певні обмеження для службовця у зв'язку з державною службою» [3, с. 97].

Конституція України ставить тільки одну вимогу до особи, яка претендує на посаду державного службовця – наявність громадянства України. Виходячи із вказаних конституційних положень про рівноправність громадян, на державну службу може бути прийнятий кожний громадянин України.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII [13] державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби.

За нормами ст. 19 цього Закону право на державну службу мають повнолітні громадяни України, які вільно володіють державною мовою, та яким присвоєно ступінь вищої освіти не нижче: 1) магістра – для посад категорій «А» і «Б»; 2) бакалавра, молодшого бакалавра – для посад категорії «В».

Проте безпосередньо правообмеження в публічній службі в Україні встановлено далі, і вони досить значні.

Головною метою правообмежень є забезпечення ефективного функціонування органів державної влади, встановлення правових перепон можливого зловживанню з боку державних службовців, створення умов для незалежного виконання посадових повноважень і реалізації визначених Конституцією України прав і свобод громадян [10, с. 206–207].

Правообмеження стосуються осіб, які мають намір стати на публічну службу, та діють вони протягом усього часу проходження служби. Вони можуть бути скасовані або змінені лише шляхом внесення змін у чинне законодавство.

В юридичній літературі найчастіше правообмеження, які застосовуються до публічних службовців, поділяють на два види: 1) обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу; 2) обмеження, пов'язані з проходженням служби [5, с. 77].

Законом України «Про державну службу» також прямо передбачені ці види обмежень.

Так, за нормами ст. 19 цього Закону на державну службу не може вступити особа, яка: 1) досягла шістдесятип'ятирічного віку; 2) в установленому законом порядку визнана недієздатною, або дієздатність якої обмежена; 3) має судимість за вчинення умисного злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку; 4) відповідно до рішення суду позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади; 5) піддавалася адміністративному стягненню за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення протягом трьох років із дня набрання відповідним рішенням суду законної сили; 6) має громадянство іншої держави; 7) не пройшла спеціальну перевірку або не надала згоду на її проведення; 8) підпадає під заборону, встановлену Законом України «Про очищення влади» від 16 вересня 2014 року № 1682-VII [16].

Крім того, окремо встановлені обмеження для вступу на посади категорії «А» або «Б», куди не може вступити особа, яка має заборгованість зі сплати аліментів на утримання дитини, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за шість місяців із дня пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання.

У подальшому, відповідно до Закону України «Про державну службу», до державних службовців застосовуються обмеження, пов'язані з проходженням служби (ст. 32), та обмеження, передбачені Законом України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII [15].

Але, на наш погляд, така класифікація правообмежень, пов'язаних лише з прийняттям на публічну службу та з проходженням служби, дещо спрощена.

О.Ю. Оболенський правообмеження державних службовців поділяє на такі види: 1) обмеження етичного змісту; 2) обмеження юридичного характеру. Останній тип обмежень у свою чергу поділений на: обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу, та обмеження, пов'язані з проходженням державної служби [10, с. 207].

На наш погляд, таку класифікацію можна прийняти за основу.

До обмежувальних заходів інколи відносять неподання декларації про доходи [1, с. 324], але це не обмеження, а обов'язок публічних службовців.

Слід зазначити, що Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III [17] встановлює дещо

відмінні правообмеження. Так, у ст. 12 цього Закону об'єднано обмеження, пов'язані з прийняттям на службу в органи місцевого самоврядування, та обмеження, пов'язані з проходженням служби. На службу в органи місцевого самоврядування не можуть бути прийняті особи: 1) визнані судом недієздатними; 2) які мають судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку; 3) які за рішенням суду позбавлені права займати посади в органах державної влади та їх апараті або в органах місцевого самоврядування протягом установленого строку; 5) які в разі прийняття на службу в органи місцевого самоврядування будуть безпосередньо підпорядковані близьким особам. Також на посадових осіб місцевого самоврядування поширюються вимоги та обмеження, встановлені Законом України «Про запобігання корупції».

Проаналізуємо більш детально правообмеження, що застосовуються до публічних службовців в Україні та в деяких країнах Європи.

Так, правообмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу (обмеження вступу) – це обмеження, пов'язані з обранням або призначенням на посаду в державному органі [5, с. 349]. Обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу, в літературі називають традиційними [2, с. 105].

Однією з важливих вимог щодо реалізації права на державну службу є громадянство України. На державну службу не може бути прийнята особа, яка не має громадянства України. Статус громадянина України визначено в Законі України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 року № 2235-III [12]. В Україні існує єдине громадянство (ст. 4 Конституції України).

Проте в досить багатьох країнах Європи існує подвійне громадянство (Франція, Швеція, Румунія, Португалія), хоча в багатьох країнах воно заборонене (Іспанія, Німеччина, Чехія, Австрія). Але навіть у тих країнах Європи, де існує подвійне громадянство, до публічної служби допускаються лише громадяни цієї країни. А практика показує, що виконувати подвійні обов'язки (подвійне оподаткування, публічна служба у двох державах тощо) біпатридам або невігідно, або взагалі неможливо.

Державним службовцям забороняється займатися підприємницькою або іншою оплачуваною діяльністю, окрім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, практики зі спорту та деякої подібної діяльності у вільний від публічної служби час. Вказані правообмеження

зумовлені також і необхідністю увесь робочий час виконувати обов'язки на державній службі.

Обмеження такої роботи за сумісництвом на державній службі передбачено і зарубіжним законодавством багатьох країн Європи, проте воно не має абсолютного і категоричного характеру, як в Україні. Такі правообмеження існують здебільшого там, де ця діяльність може вплинути на якісне та своєчасне виконання службових обов'язків, і вводиться таке правообмеження в залежності від розміру заробітної плати публічного службовця. У деяких країнах Європи існують правила, які регулюють можливість отримання законної додаткової сторонньої чи іншої роботи державними службовцями, але при цьому необхідна згода такого наймодавця.

Проте, як вважає Н.М. Неумивайченко, заборона займатися іншою оплачуваною діяльністю не може виключати, за необхідності (в межах спеціальності, кваліфікації), виконання державним службовцем за вказівкою керівника додаткових обов'язків. При цьому останні можуть виконуватися лише за згодою працівника і в інтересах державного органу [9, с. 82].

Довгий час законодавством України не було вирішене питання: чи мають право публічні службовці відразу після звільнення зі служби займатися підприємницькою діяльністю, яка має безпосереднє відношення до їхньої попередньої посади на службі? У багатьох країнах це питання врегульоване. Так, у Великобританії після закінчення служби цивільні службовці можуть займатися деякими видами діяльності, лише отримавши на це спеціальний дозвіл.

В одному з проектів Міжнародного кодексу поведінки державних посадових осіб вказано: «Протягом установленого періоду часу після звільнення з державної служби посадові особи, які займали адміністративні посади, одержують дозвіл уряду, перш ніж прийняти запрошення на постійну чи тимчасову роботу як консультанти від ділових чи приватних кіл, що знаходяться у фінансових взаємовідносинах з державною установою чи відомством, в яких працювали ці посадові особи. Протягом такого ж періоду після звільнення зі служби аналогічний дозвіл необхідно мати також, перш ніж державна посадова особа стане займатися будь-якою приватною чи комерційною діяльністю, яка має відношення до її попередньої посади на державній службі чи такої, що залежить від неї» [4].

В Україні це питання вирішене не в Законі України «Про державну службу», а в ст. 26 Закону

України «Про запобігання корупції», де визначені обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування. Також це питання вирішується іншим чином, зокрема, додержанням законодавства про державну таємницю впродовж певного часу відповідно до Закону України «Про державну таємницю» від 21 січня 1994 року № 3855-ХІІ (в редакції Закону України від 21 вересня 1999 року № 1079-ХІV) [14].

Державним службовцям в Україні та в зарубіжних країнах установлені правообмеження щодо участі в роботі колегіальних органів під час розгляду питань щодо призначення на посаду близьких їм осіб та щодо впливу на прийняття такого рішення.

Державні службовці здебільшого не повинні брати участь у страйках. Ст. 44 Конституції України встановлює право на страйк: «Ті, хто працює, мають право на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів <...> Ніхто не може бути примушений до участі або до неучасті у страйку». Ця ж стаття встановлює, що заборона страйку можлива лише на підставі закону. Тому обмеження участі публічних службовців у страйку передбачене законодавством України – ст. 10 Закону України «Про державну службу».

Введення заборони на участь у страйках є необхідним заходом, оскільки державні органи виконують публічні функції і порушення їхньої роботи торкається інтересів усього суспільства. Така заборона передбачена в багатьох зарубіжних країнах, вона санкціонована і міжнародно-правовими актами. У п. 2 ст. 8 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права від 16 грудня 1966 року [8] передбачено: ця стаття (в ній якраз і йдеться про страйки за умові їх здійснення відповідно до законів кожної країни) не перешкоджає введенню законодавчих обмежень користування даними правами для осіб, які входять до складу збройних сил, поліції чи адміністрації держави.

З іншого боку, в практиці Міжнародної організації праці (МОП) загальні заборони про участь у страйках розцінюються як перешкода для реалізації трудящими їхніх прав і законних інтересів. МОП вважає такі заходи виправданими лише у випадках гострої національної кризи і при цьому тільки протягом обмеженого періоду часу і в тому разі, якщо це відповідає вимогам даної ситуації. До них належать кризові ситуації, що виникли в результаті серйозного конфлікту, громадянських заворушень чи стихійного лиха, коли немає нормальних умов для життєдіяльності суспільства [19, с. 69]. Тому в деяких європейських

країнах – Великобританії, Франції – законодавчо було надано право державним службовцям брати участь у страйках.

Наостанку варто зупинитися на моральних (етичних) обмеженнях для публічних службовців.

Організуючи й формуючи свою публічну службу, держава насамперед використовує правовий інструментарій. Але моральні риси державного службовця також не формуються стихійно, тому актуальною є поява законодавчих актів, які були б спрямовані на зміцнення моральних основ публічної служби. Як вважає Н.М. Неумивайченко, «...надання етичним нормам правового статусу зумовлене подальшим прискоренням реформування системи державної служби» [9, с. 80].

Право нерідко представляють у вигляді юридично оформленої моральності, оскільки воно засновується на моралі і не може бути аморальним. Тому в багатьох статтях чинної Конституції України й міжнародних актів оцінки права та моралі збігаються. Наприклад, Основні принципи незалежності судових органів (1985 р.) установлюють, що принцип незалежності судової влади наділяє суди правом і обов'язком забезпечувати справедливість судового розгляду та повагу прав сторін (п. 6). Крім того, п. 10 зазначеного документа безпосередньо передбачає, що судді повинні мати високі моральні якості й здібності, а також відповідну підготовку і кваліфікацію в галузі права [11, с. 28–31].

Аналогічне положення було пізніше закріплене і в Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи щодо незалежності, ефективності й ролі суддів (1994 р.), п. 2с якої передбачає, що всі рішення стосовно професійної кар'єри суддів повинні ґрунтуватися на об'єктивних критеріях, а відбір та кар'єра суддів – на основі заслуг, зважаючи на кваліфікацію, чесність, здібності та вміння [18, с. 10–11].

Щодо зарубіжних країн, то етичні норми найбільше застосовуються в праві далекосхідної групи правових систем, проте і в розвинених європейських країнах особлива увага також приділяється етиці публічних службовців. Наприклад, Декретом № 86592 уведено «Кодекс деонтології національної поліції Франції». В Англії діє «Положення про етичні принципи поліцейської служби Великої Британії», у ФРН – «Етика поліцейського ФРН», у США – «Морально-етичний кодекс поліцейського США».

**Висновки.** Таким чином, до правового статусу державного службовця входять норми, які установлюють певні правообмеження для службовця у зв'язку з його статусом.

Правообмеження в публічній службі в Україні та в деяких країнах Європи можна поділити на такі групи:

#### I. Юридичні обмеження:

1) Обмеження, пов'язані з прийняттям на публічну службу: громадянство; вік; повна дієздатність; відповідна освіта; відсутність непогашеної або не знятої судимості за вчинення умисного злочину; відсутність рішення суду щодо позбавлення права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади; відсутність адміністративного стягнення за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення; проходження спеціальної перевірки; проходження процедури люстрації (очищення влади).

2) Обмеження, пов'язані з проходженням державної служби: обмеження на здійснення корупційних дій; обмеження використання службового

становища; обмеження сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; обмеження щодо роботи близьких осіб; обмеження на участь у страйках та вчинення дій, що перешкоджають нормальному функціонуванню державного органу; інші обмеження, пов'язані з проходженням державної служби (граничний вік перебування на державній службі, стан здоров'я тощо).

#### II. Моральні (етичні) обмеження.

У подальшому напрямки досліджень окресленої проблеми правообмежень у публічній службі в Україні та в деяких країнах Європи можна зосередити якраз на закріпленні системи правообмежень етичного змісту публічних службовців, виходячи з неусталеності понятійного апарату, оцінних суджень, нечіткості ціннісних пріоритетів та критеріїв ефективності моральної соціалізації публічних службовців.

### Список літератури:

1. Адміністративне право України: академічний курс: підруч.: у 2-х т. / Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2005. Т. 1. 584 с.
2. Адміністративне право України: підруч. / Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
3. Ведерніков Ю.А., Шкарупа В.К. Адміністративне право України: навч. посіб. К.: Центр навчальної літератури, 2005. 336 с.
4. Довідковий документ про міжнародну боротьбу з корупцією, підготовлений Секретаріатом ООН. A/CONF. 169/14. 1995. 13 Арг.
5. Желюк Т.Л. Державна служба: навч. посіб. К.: Професіонал, 2005. 576 с.
6. Лазор О.Д., Лазор О.Я. Державна служба в Україні: навч. посіб. К.: Дакор, КНТ, 2006. 472 с.
7. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління. 2-е вид., доп. і перероб. К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. 254 с.
8. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права: Прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 року. *Вісник Конституційного Суду України*. 2006. № 4. С. 72–80.
9. Неумивайченко Н.М. Правила поведінки державних службовців: практичні питання. *Право України*. 2001. № 2. С. 80–83.
10. Оболенський О.Ю. Державна служба: навч. посіб. К.: КНЕУ, 2003. 344 с.
11. Основні принципи незалежності судових органів. Права людини і професійні стандарти для юристів. Амстердам-Київ: Укр.-Америк. бюро захисту прав людини, 1996. С. 28–31.
12. Про громадянство України: Закон України від 18 січня 2001 року № 2235-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 13. Ст. 65.
13. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.
14. Про державну таємницю: Закон України від 21 січня 1994 року № 3855-XII (в редакції Закону України від 21 вересня 1999 року № 1079-XIV). *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 49. Ст. 428.
15. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 87. Ст. 2474.
16. Про очищення влади: Закон України від 16 вересня 2014 року № 1682-VII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 82. Ст. 2317.
17. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175.
18. Рекомендація R (94) 12 Комітету Міністрів Ради Європи щодо незалежності, ефективності і ролі суддів. *Вісник Верховного Суду України*. 1997. № 4. С. 10–11.
19. Свобода об'єднання і колективні переговори. Доклад Комітета експертів по примененню конвенцій і рекомендацій на Міжнародній конференції труда. 81-я сессия, 1994 г. Женева: Международное бюро труда, 1995. С. 69–70.

## **ПРАВООГРАНИЧЕНИЯ НА ПУБЛИЧНОЙ СЛУЖБЕ В УКРАИНЕ И В НЕКОТОРЫХ СТРАНАХ ЕВРОПЫ**

*В статье рассматриваются некоторые правовые ограничения, обязательные для публичных служащих в Украине и в странах Европы. Определяется их роль в статусе публичных служащих. Констатируется, что Конституция Украины предъявляет только одно требование к лицу, претендующему на должность государственного служащего, – наличие гражданства Украины, однако непосредственно правоограничения в публичной службе в Украине установлены Законом Украины «О государственной службе». Проанализированы правоограничения, которые применяются к государственным служащим, связанные с приемом на государственную службу, и правоограничения, связанные с прохождением службы. Определена роль моральных (нравственных) ограничений для публичных служащих.*

**Ключевые слова:** правоограничения, государственная служба, публичная служба, гражданство, образование, ограничительные меры, этические нормы.

## **THE RIGHTS RESTRICTIONS IN PUBLIC SERVICE IN UKRAINE AND IN SOME EUROPEAN COUNTRIES**

*The article deals with certain legal restrictions that are mandatory for public servants in Ukraine and European countries. Their role in the status of public servants is determined. It is stated that the Constitution of Ukraine sets only one requirement for a person who claims to be a civil servant - to be citizen of Ukraine, but directly the restriction on the public service in Ukraine is established by the Law of Ukraine “On Civil Service”. The rights restrictions applicable to public servants related to the admission to the civil service and the restrictions related to the passage of service are analyzed. The role of moral (ethical) restrictions for public servants are determined.*

**Key words:** rights restrictions, legal restrictions, public service, state service, citizenship, education, restrictive measures, ethical norms.