Literature:

1. Ведєрніков Ю. А. Теорія держави і права : навч. посібн. / Ю. А. Ведєрніков, А. В. Папірна. – К. : Знання, 2008. – 333 с.
2. Коссе Д. Д. Значення та сутність правового режиму в правовій системі України / Д. Д. Коссе // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 2. – С. 25–29.
3. Алексеев С. С. Теория права / Алексеев С. С. – М. : Издательство БЕК, 1995. – 320 с.
4. Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве / Алексеев С. С. – М. : Юрид. лит., 1989. – 288 с.
5. Соколова І. О. Правовий режим: поняття, особливості, різновиди : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 "Теорія та історія держави і права"; "Історія політичних правових учень" / І. О. Соколова. – Х., 2011. – 22 с.
6. Томаш Л. В. Правовий режим: поняття та ознаки / Л. В. Томаш // Науковий вісник Чернівецького національного університету ім. Юрія Федьковича. – 2005. – № 282. – С. 25.
7. Бляхман Б. Я. Правовой режим в системе регулирования социальных отношений / Бляхман Б. Я. – Кемерово : Кузбассвузиздат, 1999. – 132 с.
8. Матузов Н. И. Правовые режимы: вопросы теории и практики / Н. И. Матузов, А. В. Малько // Правоведение. – 1996. – № 1. – С. 17.
9. Сухонос В. В. Теорія держави і права : навч. посібн. для студентів вищих навчальних закладів / Сухонос В. В. – Суми : Університетська книга, 2005. – 536 с.
10. Алексеев С. С. Структура советского права / Алексеев С. С. – М., 1975. – 263 с.
11. Гайдамака І. О. Правовий режим: поняття та види / І. О. Гайдамака // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2008. – Вип. 15. – С. 120–127.
12. Матузов Н. И. Правовые режимы: вопросы теории и практики / Н. И. Матузов, А. В. Малько // Правоведение. – 1996. – № 4. – С. 15.

✧ ✧ ✧ ✧ ✧ ✧ ✧

УДК 35.086(477)

Н. С. Панова, кандидат юридичних наук,
доцент Київського інституту
Національного університету
"Одеська юридична академія"

СУТНІСНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Присвячено характеристиці принципів державної служби у контексті адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу. Особливу увагу приділено аналізу таких новітніх принципів державної служби, як доброчесність, політична неупередженість, патріотизм. Здійснено порівняльно-правовий аналіз принципів державної служби України та принципів публічної служби країн Європейського Союзу.

Ключові слова: *державна служба; принципи державної служби; законність; доброчесність; політична неупередженість; патріотизм.*

© Н. С. Панова, 2015

The article is devoted to the characteristic of the state service' principles in the context of adaptation of the state service institute to the European Union standards. Special attention is devoted to the analyses of such newest state service principles as good-decency, political impartiality, patriotism. There is made comparative-legal analyses of the state service principles in Ukraine and public service principles in the European Union states.

Key words: *state service; state service principles; legality; good-decency; political impartiality; patriotism.*

Постановка проблеми. Як соціально-правове явище державна служба визначається своїми основоположними ідеями, настановами, що виражаються в об'єктивних закономірностях та визначають науково обґрунтовані напрями функціонування державної служби. Термін "принципи державної служби" (від лат. "principium" – основні, найзагальніші, вихідні положення) означає основні риси, суттєві характеристики, зміст і значення самої державної служби. Принципи державної служби – це основоположні ідеї, настанови, які виражають об'єктивні закономірності й визначають науково обґрунтовані напрями реалізації компетенції, завдань і функцій державної служби, повноваження державних службовців. Важливо зауважити, що принципи – це завжди суб'єктивне поняття, оскільки воно формується людиною з урахуванням таких суттєвих чинників, як правова культура, досвід, основні положення правової системи, рівень розвитку законодавства тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Основоположні принципи державної служби були дослідженні такими українськими вченими, як В. В. Ченцов, О. П. Борисенко, Б. П. Колесніков, Л. М. Івашова, С. М. Серьогін та інші, і закріплюються насамперед у Конституції України (ст. 3, 17, 19 – відповідальність органів виконавчої влади (посадових осіб) за доручену справу перед людьми й державою, ст. 6 – поділ влади на законодавчу, виконавчу і судову, ст. 8 – верховенство права, ст. 17 – соціальний захист службовців, ст. 24 – рівність прав громадян перед законом, ст. 37 – політична нейтральність) і Законі "Про державну службу" (ст. 3), а також в інших нормативно-правових актах. При цьому слід зазначити, що єдиного вичерпного переліку нормативно закріплених принципів немає. За своєю сутністю вони досить різноманітні, багаточисельні й взаємообумовлені один одним.

Мета статті – визначення сутності та змісту характеристики принципів державної служби.

Виклад основного матеріалу. Ст. 3 Закону "Про державну службу" передбачає вичерпний перелік принципів державної служби, який частково оновлений, оскільки передбачає такі новітні принципи, які не були передбачені у попередньому Законі "Про державну службу" (1993) [1]: патріотизм, верховенство права, доброчесність, політична неупередженість, прозорість діяльності. Водночас слід зазначити, що з переліку принципів, визначних ст. 3 Закону, вилучено такі: демократизм, гуманізм, соціальна справедливість, ініціативність, компетентність, відданість справі, дотримання прав і законних інтересів органів місцевого самоврядування та дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян.

Принцип *верховенства права*. Зазначимо, що принцип верховенства права останнім часом передбачається рядом законодавчих актів як основоположна ідея функціонування певної суспільно-правової інституції (Кодекс адміністративного судочинства України (ст. 8) [2], Закони України: від 07.10.2010 р. "Про Кабінет Міністрів України" (ст. 3) [3],

від 17.03.2011 р. "Про центральні органи виконавчої влади" (ст. 2) [4] тощо). Водночас у жодному з цих законодавчих актів не визначено поняття принципу "верховенство права", що свідчить про неоднозначність і складність цього завдання. Згідно з рішенням Конституційного Суду України від 02.11.2044 р. у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) [5] верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права потребує від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема в закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Проявом верховенства права є й те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає також інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою відображена у Конституції України. Таке розуміння права не дає підстав для його ототожнення із законом, що іноді може бути несправедливим, у тому числі обмеження свободи та рівності особи. Справедливість – одна з основних засад права – є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права. Зазвичай справедливість розглядають як властивість права, виражену, зокрема, у рівному юридичному масштабі поведінки та у пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню.

Європейський суд з прав людини, який діє на підставі Європейської Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод [6] [1], надаючи тлумачення принципу верховенства права, визначає такі вимоги, що випливають із цього принципу: 1) якість закону. Важливо зазначити, що під законом у цьому разі розуміється правова норма. Насамперед закон повинен бути доступним особі (однозначним, зрозумілим, чітким), прийнятим з отриманням установленої процедури; 2) захист від свавілля. Має бути створено дійовий механізм забезпечення прав і свобод особи від незаконного посягання органів публічної влади. Передусім йдеться про створення системи органів судового контролю і судового захисту, яка має забезпечити об'єктивний незалежний безсторонній захист особи на підставі визначеної правової процедури; 3) доступ до суду. Ця вимога є логічним продовженням попередньої та її забезпеченням. Вона означає, що кожна особа має однакове право на звернення до незалежного суду, право на захист у судовому порядку, право на позов, право на прийняття законного судового рішення. Ніхто не має права втручатися у здійснення правосуддя; 4) юридична визначеність. Ця вимога найбільше проявляється у постановці обов'язкового судового рішення, яке: а) не може бути відмінено жодним державним органом, окрім в установленому законом порядку; б) у разі вступу його в законну силу має обов'язковий характер незалежно від особи (юридичної чи фізичної), якої воно стосується; в) за будь-яке перешкоджання у його виконанні, затриманні виконання або позбавленні юридичної сили передбачається юридична відпові-

[1] Ця Конвенція відповідно до Закону України від 17.07.1997 р. "Про ратифікацію Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7, 11 до Конвенції" є частиною законодавства України, оскільки Україна визнала обов'язковою юрисдикцію Європейського суду з прав людини з усіх питань, що стосуються тлумачення і застосування Концепції.

дальність; 5) невтручання законодавчої влади у здійснення правосуддя. Законодавча влада в особі Верховної Ради України, як і власне інші юридичні та фізичні особи, немає права втручатися у здійснення правосуддя для досягнення певного судового рішення.

Принцип *патріотизму та служіння народу України* випливає зі ст. 3 цього Закону, яка встановлює, що "людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю". При цьому слід мати на увазі, що патріотизм – це любов до своєї Вітчизни. Він насамперед знайшов свій прояв у тексті Присяги державного службовця " … вірно служити Українському народу, поважати та охороняти права, свободи і законні інтереси людини і громадянина, честь держави … ". Ст. 8 Конституції України [7] передбачає принцип верховенства права, реалізація якого потребує підпорядкування діяльності державних органів потребам реалізації й захисту прав людини, забезпечення їх пріоритетності перед іншими цінностями в Україні. Це означає, що вся діяльність державної служби має бути спрямована на служіння інтересам і кожного громадянина, і всього народу. Служіння інтересам народу можливо лише за умови запровадження такого правового режиму взаємостосунків між органами держави і громадянами, за якого людині буде гарантовано як реальне дотримання її прав і свобод, так і надійний правовий захист у разі їх порушення. Забезпечення реалізації такого правового режиму покладається на державну службу. Елементом такого правового режиму взаємовідносин є також надання громадянам органами виконавчої влади "адміністративних послуг". Сама назва свідчить про те, що держава в особі державних органів через державних службовців служить людині в реалізації нею свого права чи законного інтересу.

Принцип *законності* є загальним принципом діяльності державних органів. Одним із проявів цього принципу є прийняття Присяги державного службовця, в якій він присягає " … суворо додержуватися Конституції та законів України, втілювати їх у життя … ". Законність державної служби проявляється у тому, що державний службовець зобов'язаний виконувати свою професійну діяльність у межах, що встановлені чинним законодавством, повноважень державного органу, в якому він заміщає державну посаду, не виходячи за рамки своїх посадових прав і обов'язків. Інакше кажучи, державний службовець може здійснювати тільки ті дії, які передбачені чинним законодавством. Важливим проявом законності державної служби є те, що рішення, які приймає державний службовець, мають бути прийняті у межах його повноважень і відповідати нормативно-правовим актам вищої юридичної сили. Стримуванням від порушення цього принципу є також передбачення щодо державних службовців низки обмежень, які спрямовано на забезпечення саме законності у діяльності державних органів у цілому, і діяльності державної служби зокрема. Державні службовці зобов'язані виконувати розпорядження та вказівки своїх керівників, що забезпечує реалізацію цього принципу.

Водночас реалізація цього принципу була б не повною, якби ст. 60 Конституції України і ст. 12 Закону "Про державну службу" не передбачили права на відмову від виконання незаконного розпорядження чи наказу. Цей конституційний постулат передусім стосується державних службовців. Так, ч. 3 ст. 12 Закону визначає порядок виконання доручення керівника державним службовцем у разі виникнення сумнівів в останнього щодо законності доручення. Слід зазначити, що це положення нове у коментованому Законі, оскільки попередній Закон "Про державну службу" (1993) такого положення не передбачав.

Отже, державний службовець у разі виникнення сумнівів щодо законності одержаного від керівника доручення має право (а не обов'язок!) вимагати від керівника письмового підтвердження цього доручення. Цьому праву державного службовця кореспондується обов'язок керівника надати письмове підтвердження доручення або скасувати це доручення. Таким чином, у керівника є вибір певного варіанта поведінки за власним розсудом. Надання керівником письмового підтвердження доручення звільняє державного службовця від відповідальності (йдеться саме про юридичну відповідальність, хоч у коментованій статті це не визначено), крім випадків виконання явно злочинного наказу. Закон "Про державну службу" і чинне законодавство про державну службу не передбачають визначення поняття "злочинний наказ". Водночас у ч. 2 ст. 41 КК України [8] подається визначення поняття "законний наказ або розпорядження": це – наказ або розпорядження, які: а) віддані відповідною особою в належному порядку й у межах її повноважень; б) за змістом не суперечать чинному законодавству та не пов'язані з порушенням конституційних прав і свобод людини і громадянина. Таким чином, незаконний наказ або розпорядження – це наказ або розпорядження, що: а) віддані особою, яка не має віддавати такі накази; б) віддані з порушенням визначеного порядку; в) віддані особою, яка не повноважна віддавати їх; г) суперечать за змістом чинному законодавству і пов'язані з порушенням конституційних прав та свобод людини і громадянина.

Важливо зазначити, що не будь-який "незаконний наказ" є "явно злочинним наказом", тобто якщо особа не усвідомлювала й не могла усвідомлювати злочинного характеру наказу чи розпорядження, то за діяння, вчинене з метою виконання такого наказу чи розпорядження, відповідальність несе лише особа, що віддала злочинний наказ чи розпорядження.

Принцип *рівного доступу до державної служби* закріплено у ст. 38 Конституції України, в якій передбачено, що "громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування" та в ст. 15 Закону "Про державну службу", згідно з якою "право на державну службу мають громадяни України, яким виповнилось 18 років, … які вільно володіють державною мовою". Забороняється будь-яка дискримінація щодо прийняття на державну службу за такими ознаками, як: раса, колір шкіри, політичні, релігійні та інші переконання, стать, етнічне та соціальне походження, майновий стан, місце проживання. Крім цього, цим Законом чітко регламентується перелік підстав, які можуть бути обмеженнями під час вступу на державну службу: недієздатність або обмежена дієздатність особи; судимість за вчинення умисного злочину, яка непогашена або незнята в установленому законом порядку; позбавлення права займатися діяльністю, що пов'язана з виконанням функцій держави або обіймати відповідні посади; накладення адміністративного стягнення за корупційне правопорушення – протягом року з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили; громадянство іншої держави. Крім цього, не допускається призначення осіб на посади державної служби, на яких вони безпосередньо підпорядковуватимуться близьким родичам (ст. 15 Закону).

Важливо зазначити, що вперше реалізація цього принципу гарантована ст. 14 "Захист права доступу до державної служби та прав державного службовця" Закону "Про державну службу" (2011) [9]. Так, цей Закон уперше передбачив підстави та порядок: а) захисту права доступу до державної служби; б) захисту прав державного службовця. Таким чином, ст. 14 Закону покликана створити належний законодавчо-процедурний

механізм реалізації конституційного права на державну службу, зокрема, ч. 1 ст. 12. визначає два взаємопов'язані, взаємообумовлені та взаємозалежні моменти:

1) права, які можуть бути захищені. Слід зазначити, що насамперед йдеться про захист двох видів прав: а) права доступу до державної служби, які, своєю чергою, становлять: право доступу до участі у конкурсі на заміщення вакантної посади державної служби; право за результатами конкурсу бути рекомендованим для призначення на посаду державного службовця; б) права державного службовця;

2) перелік осіб, які можуть звернутися за захистом своїх прав. Цих осіб слід класифікувати на три групи:

– особи, які претендують на статус державних службовців, тобто особи, які: а) бажають взяти участь у конкурсі (порядок проведення конкурсу регламентується гл. 2 Закону "Про державну службу" і Типовим порядком проведення конкурсу на зайняття посад державної служби [10]); б) взяли участь у конкурсі на зайняття вакантної посади державної служби. У цьому разі право на скаргу (заяву) має особа, яка взяла участь у конкурсі на заміщення вакантної посади державної служби і яка вважає, що в ході проведення конкурсу було допущено порушення порядку його проведення, що порушує її права, зокрема: необ'єктивність рішення конкурсної комісії щодо переможця конкурсу; порушення конкурсної процедури; непрозорість конкурсної процедури тощо;

– особи, яких наділено статусом державних службовців, тобто власне державні службовці;

– особи, яких звільнено з державної служби. Слід зазначити, що тут мовиться про осіб, які не належать до державних службовців у зв'язку із їх звільненням з державної служби. Предметом оскарження у цьому разі можуть бути питання щодо: а) незаконного звільнення; б) порушення соціальних гарантій, які надаються під час звільнення державних службовців тощо.

Принцип *професіоналізму* дещо відрізняється від принципу професіоналізму й компетентності, що передбачено в Законі "Про державну службу" (1993), але ця відмінність у переважній більшості полягає в самій назві, а не в змістовному навантаженні, оскільки коментований Закон увів у нормативний обіг поняття "професійна компетентність державного службовця", в якому акумульовано і професіоналізм, і компетентність. Таким чином, принцип професіоналізму є комплексним за своїм змістом і включає в себе чинники, різні за своєю сутністю. Професіоналізм випливає зі змісту ст. 1 цього Закону, згідно з якою державна служба є професійною діяльністю, а виконання повноважень державних органів є професією, що потребує високої кваліфікації, особливої майстерності, котрих набувають і підтримують в результаті систематичної й безперервної освіти. В юридичній літературі зазначається, що термін "професіоналізм" означає глибоке й усебічне знання та володіння практичними навичками у певній галузі суспільної діяльності. Своєю чергою, сутність терміна "компетентність" передбачає знання предмета діяльності, наявності професійної освіти, навичок у роботі, вивченні й оволодінні передовим досвідом. Таким чином, професіоналізм зобов'язує державного службовця: а) бути постійно готовим до здійснення посадових повноважень; б) добре знати предмет власної державно-службової діяльності; в) знати свої обов'язки і права, повною мірою і якісно здійснювати функції й повноваження, передбачені законодавством, положеннями та посадовими інструкціями; г) володіти правилами і процедурами діяльності в органах державної влади; д) мати загальну і спеціальну професійну підготовку; ж) знати юридичні та морально-етичні норми у сфері державної служби.

Важливо, щоб державним службовцям було створено належні умови для підвищення кваліфікації й належного виконання службових обов'язків, тобто для реалізації принципу професіоналізму і компетентності. У зв'язку з цим, державні органи та їхні керівники зобов'язані: на нормативному рівні чітко визначати компетенцію державного органу та його структурних підрозділів; затверджувати посадові інструкції для кожного державного службовця; підтримувати професіоналізм і компетентність кадрів; створювати умови для стійкої службової діяльності; забезпечувати плідне співробітництво в апараті державних органів молодих державних службовців та державних службовців зі стажем.

Принцип *доброчесності* новий для державної служби, і його буквальне значення становлять моральна якість і гідність. Однак змістовне навантаження такого принципу суттєво ширше. В узагальненому вигляді це: патріотизм, шанобливість, сумлінність, працьовитість, дисциплінованість, гідність, вдячність, милосердя, щирість, відповідальність. Щодо державної служби і державних службовців цей принцип насамперед полягає в тому, що основним змістом діяльності державних службовців є служіння суспільним інтересам, інтересам народу. Із зазначеного можна виокремити доброчесність як спрямованість дій державного службовця виключно на захист публічної зацікавленості та його відмову від приватних інтересів під час виконання своїх службових повноважень. Принцип доброчесності відображено у змісті Присяги державного службовця. Саме принцип доброчесності обумовлено необхідністю викорінення зі сфери державної служби як конфлікту інтересів, так і проявів корупції.

Обов'язок додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції – один із основоположних у правовому становищі державного службовця, оскільки саме цей обов'язок насамперед визначає доброчесність та правомірність діяльності державного службовця, зокрема, авторитетність і престижність державної служби в цілому. Цей обов'язок обумовлено передусім Законом "Про запобігання корупції" [11], який визначає основні параметри поведінки державного службовця саме щодо його доброчесності. За своїм змістом цей обов'язок – складна юридична конструкція, яку становлять два види обмежень і вимог:

а) використання службового становища; б) сумісництво та суміщення з іншими видами діяльності; в) одержання дарунків (пожертв); г) роботи близьких осіб; д) роботи осіб, які звільнилися з посад або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування.

Вимоги: а) фінансового контрою; б) прозорості інформації; в) ужиття заходів щодо протидії корупції.

Так, ч. 3 ст. 15 Закону "Про державну службу" передбачає таке обмеження, як недопущення призначення осіб на посади державної служби, на яких вони безпосередньо підпорядковуватимуться близьким особам. Особи, зазначені у Законі "Про запобігання корупції", не можуть мати у безпосередньому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути безпосередньо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близькими їм особами. При цьому слід звернути увагу на два моменти цього обмеження: а) державні службовці не можуть мати у безпосередньому підпорядкуванні близьких осіб; б) державні службовці не можуть підпорядковуватися близьким особам. Особи, зазначені вище, зобов'язані повідомити керівництво органу, на посаду в якому вони претендують, про близьких їм осіб, котрі працюють у цьому органі. Таким чином, обов'язок повідомити близьких осіб, котрі працюють у державному органі, покладається саме на

осіб, які претендують на посаду в цьому органі. Порушення цього обов'язку тягне за собою накладення дисциплінарних стягнень.

При цьому слід зазначити, що згаданий Закон передбачає ще такі обмеження: а) вихід зі складу виконавчого органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті отримання прибутку (крім випадків, коли особа здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі або територіальній громаді, та представляє інтереси держави або територіальної громади у раді товариства (наглядовій раді), ревізійній комісії господарського товариства); б) припинити іншу оплачувану або підприємницьку діяльність, крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики зі спорту.

Принцип *політичної неупередженості* не було відображено у попередньому Законі "Про державну службу" (1993). Водночас ряд законів, які регулюють окремі види державної служби, передбачають принцип безпартійності ("Про Національну поліцію" [12], "Про прокуратуру" [13], "Про Службу безпеки України" [14] тощо). Принцип політичної неупередженості державної служби в цілому і державного службовця, зокрема, обумовлюється ст. 35 (свобода совісті), 36 (свобода об'єднання в політичні партії і громадські організації). У Законі "Про державну службу" (2011) принцип політичної неупередженості вперше передбачений щодо адміністративних державних службовців і спрямований на забезпечення ефективності та дієвості державної служби.

Слід мати на увазі, що політична неупередженість – це здійснення державним службовцем своїх службових повноважень без урахування: а) політичних мотивів чи обставин, що не стосуються предмета його службової діяльності; б) особистої прихильності або неприязні до будь-яких осіб; в) особистих політичних поглядів або переконань. Державному службовцю слід уникати демонстрації у будь-якому вигляді своїх політичних переконань або поглядів, не використовувати службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків.

Таким чином, принцип політичної нейтральності забороняє державному службовцю: а) використовувати своє службове становище, майно та інші матеріальні ресурси державного органу, в якому він працює, для здійснення політичної діяльності; б) залучати підпорядкованих йому осіб до участі в політичній діяльності; в) брати участь у публічних політичних дебатах (крім випадків, коли участі у таких дебатах потребує виконання службових обов'язків); г) проводити політичну, у тому числі передвиборчу, агітацію; д) використовувати партійну символіку під час виконання службових обов'язків.

Важливо зазначити, що принцип політичної неупередженості відрізняється від принципу безпартійності, оскільки перший надає можливість державному службовцю бути членом політичної партії, однак забороняє йому відстоювати інтереси своєї партії, використовуючи службове становище, а принцип безпартійності забороняє бути членом політичної партії. Однак слід мати на увазі, що можна й не бути членом політичної партії, але захищати її інтереси під час виконання своїх посадових обов'язків, тобто принцип безпартійності не забезпечує партійної неупередженості державного службовця. Принцип політичної неупередженості має на меті захищати державних службовців від впливу й контролю з боку політичних партій так, щоб вони могли ефективно працювати незалежно від того, яка партія приходить до влади. Водночас принцип політичної неупередженості також захищає державних службовців від втрат своїх посад за політичними мотивами, коли одна партія змінює іншу при владі, тобто все, що пов'язує

державного службовця з політичною партією, є його особистою справою й не торкається його державно-службової діяльності.

Вимога політичної неупередженості така, що відповідає політико-правовим реаліям України. Єдиним винятком з цього правила є вимога щодо безпартійності членів Центральної виборчої комісії [15]. Натомість вимога щодо безпартійності ставиться до службовців спеціалізованої й мілітаризованої державної служби. Так, для спеціалізованої і мілітаризованої державної служби принцип безпартійності давно відомий і має законодавче визначення: а) працівники міліції не можуть бути членами політичних партій, рухів та інших громадських об'єднань, що мають політичну мету (Закон "Про Національну поліцію" [12]); б) військовослужбовці не можуть бути членами будь-яких політичних партій або організацій чи рухів (Закон "Про військовий обов'язок і військову службу" [16] [2]); в) особи рядового і начальницького складу Служби спецзв'язку на період служби чи роботи у Службі спецзв'язку припиняють членство в політичних партіях (Закон "Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України" [17]); г) особи рядового і начальницького складу та працівники ДКВС не можуть бути членами політичних партій (Закон "Про Державну кримінально-виконавчу службу України" [18]).

Принцип *прозорості діяльності* (принцип гласності відповідно до Закону "Про державну службу" (1993) передбачає доступність управлінської діяльності для громадян, відкритість функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, громадський і судовий контроль з дотримання державними службовцями конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян. При цьому важливо зазначити, що прозорість у діяльності державних службовців передбачає можливість будь-якої зацікавленої особи отримати у визначеному законодавством порядку від органу публічної влади або окремого публічного службовця інформацію про його діяльність та рішення, крім інформації, доступ до якої відповідно до закону обмежено. Прозорість у діяльності державних службовців забезпечується шляхом: а) оприлюднення у засобах масової інформації або в інший спосіб проектів нормативно-правових актів, прийнятих нормативно-правових актів та правових актів індивідуального характеру; б) забезпечення вільного доступу до інформації довідкового характеру; в) забезпечення можливості звернення до державного органу або окремого державного службовця зі зверненням про надання відповідної інформації.

У рамках цього принципу державному службовцю забороняється обмежувати доступ осіб до інформації, яка не є таємною чи конфіденційною, з метою приховування певних дій чи відомостей, що підривають його службовий авторитет і можуть зашкодити репутації органу, в якому він працює, а також подавати завідомо неповну або недостовірну інформацію. Натомість державний службовець повинен з повагою ставитись до діяльності представників ЗМІ, пов'язаної з інформуванням суспільства про діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, а також подавати таким представникам у встановлених законами випадках і порядку достовірну інформацію та сприяти її отриманню, якщо така інформація не є таємною чи конфіденційною.

Принципу *персональної відповідальності державного службовця* за виконання службових обов'язків і дисципліни належить особливе місце в системі принципів і ві-

[2] Про військовий обов'язок і військову службу : Закон України від 25.03.1992 р.

діграє важливу роль у практичній реалізації завдань і функцій держави. Цей принцип закріплює саме юридичну відповідальність: кримінальну, адміністративну, дисциплінарну, цивільно-правову, матеріальну. Передусім державний службовець несе відповідальність за невиконання (тобто повне ігнорування) або неналежне (неякісне, поверхове, несвоєчасне) виконання ним своїх службових обов'язків. Неналежне виконання може мати прояв, наприклад, у підготовці та прийнятті неякісного управлінського рішення. Невиконання або неналежне виконання державним службовцем своїх службових обов'язків або недотримання дисципліни являє собою склад проступку (адміністративного, дисциплінарного, цивільно-правового), який є підставою для застосування того чи іншого виду юридичної відповідальності. Так, ч. 1 ст. 12 Закону визначає, що державні службовці під час виконання посадових обов'язків діють у межах повноважень, визначених законодавством, та відповідно до посадових інструкцій. Отже, це положення – логічне продовження принципу законності державної служби й обов'язку державного службовця діяти лише на підставі, у межах та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України. Насамперед державні службовці зобов'язані діяти лише на підставі Конституції та законів України. Таким чином, основний постулат діяльності державних службовців полягає у тому, що їхня діяльність визначається виключно Конституцією України та законами України, тобто щодо державного службовця діє принцип "можна тільки те, що дозволено законом" (ст. 4 Закону).

Окрім зазначеного вище, державні службовці зобов'язані діяти лише у межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України. Основним елементом правового становища державних службовців є повноваження. Саме вони визначають роль і місце державного службовця в ієрархічній структурі державної служби. Повноваження державного службовця визначаються, надаються державою, контролюються нею через законодавчі акти (Конституція й закони України). Таким чином, державний службовець, реалізуючи свої повноваження, виступає від імені держави і зобов'язаний діяти тільки у межах, визначених нею повноважень. При цьому слід звернути увагу на суттєву новизну такого законодавчого положення, яке полягає у тому, що державний службовець має діяти також у межах повноважень, визначених посадовою інструкцією. Саме посадова інструкція повинна повно, чітко, конкретно оформити правовий статус державної посади, отже, передбачати всі основні елементи цього статусу. Передусім інструкція має містити чіткі й конкретні положення щодо завдань, обов'язків, повноважень, умінь і знань, кваліфікаційних вимог, взаємозаміни і відповідальності особи, яка її виконує. Посадова інструкція є тим нормативним актом, який не тільки відображає, але конкретизує й деталізує основні положення правового статусу посади.

Ч. 2 ст. 12 Закону визначає один із основних постулатів субординації – доручення керівника, надані у межах його повноважень, обов'язкові для виконання підлеглими державними службовцями, тобто у державній службі має місце презумпція законності наданого керівником державному службовцю доручення. Ця презумпція обумовлюється тим, що доручення дається керівником у межах його повноважень, тобто до повноважень керівника належить вирішення тих питань, щодо яких керівник дає доручення підлеглому державному службовцю.

Державні службовці зобов'язані діяти лише у спосіб, передбачений Конституцією та законами України. Оскільки щодо державного службовця діє принцип "дозволено тільки те, що визначено законом", державний службовець під час виконання своїх служ-

бових повноважень має діяти тільки у рамках, визначених чинним законодавством. Зазначене насамперед стосується також способів вирішення питань, реалізації повноважень, виконання обов'язків (прийняття актів управління, надання адміністративних послуг, надання письмової відповіді тощо).

Звернення до зарубіжного досвіду визначення принципів публічної служби свідчить, що залежно від їхнього законодавчого регулювання, країни слід поділити на три групи, ті, в яких: а) принципи чітко визначено законом про публічну службу; б) принципи чітко не визначено, однак вони передбачаються як правові положення у різних статтях спеціального закону; в) принципи законом про публічну службу не визначаються.

Аналогічно до Закону України "Про державну службу" чіткий перелік принципів публічної служби передбачено у ст. 18 Закону Болгарії "Про державного службовця" [19], ст. 1 Кодексу цивільних службовців Греції [20], ст. 3 Закону Литви "Про публічну службу" [21]. Так, ст. 18 Закону Болгарії визначає, що проходження державної служби спирається на принципи законності, лояльності, відповідальності, стабільності, політичної нейтральності та ієрархічної підлеглості. Ст. 1 Кодексу цивільних службовців Греції, яка має назву "Принципи Кодексу цивільних службовців", визначає, що: "Мета цього Кодексу полягає у встановленні однакових та універсальних правил щодо найму статусу цивільних адміністративних службовців на основі принципів оцінки здібностей та соціальної солідарності, а також захисту максимальної можливої продуктивності їхніх розпоряджень". Найбільш об'ємно й чітко визначено принципи у ст. 3 "Основні принципи етики публічної служби та публічних службовців" Закону Латвії, відповідно до якої принципами публічної служби є: верховенство права, рівність, лояльність, політична нейтральність, прозорість, відповідальність за прийняті рішення, кар'єрний розвиток, а принципами етики публічних службовців є: повага до людини й держави, справедливість, неупередженість, порядність, об'єктивність, відповідальність, публічність, зразковість [22].

Прикладом визначення принципів державної служби в завуальованій формі є Закон Франції "Про права та обов'язки службовців" [23]. Відповідно до абз. 1 ст. 6 bis цього закону "ніякого розрізнення, прямого чи непрямого, не може проводитись між службовцями залежно від статі". При цьому у статті не зазначається, що це положення є принципом служби. Водночас у п. 1 абз. 4 цієї статті зазначається, що "ніякий захід, особливо щодо добору, призначення на посаду, підвищення кваліфікації, оцінки, дисципліни, підвищення по службі не може бути застосовано до службовця на підставі того, що він відчув на собі або відхилив спрямовані проти нього дії, що суперечать принципам, викладеним в абз. 1 цієї статті". Тільки таким чином, у законі визначено, що положення, яке передбачено в азб. 1 ст. 6 bis, є принципом служби у Франції. Аналогічно регулюються принципи цивільної служби у:

а) Латвії: ст. 3 Закону Латвії "Про державну цивільну службу" [24] передбачає, що "мета цього закону – визначити правовий статус цивільної служби, лояльної до уряду, професійної, політично нейтральної, що гарантує верховенство права та стабільність, ефективне та прозоре функціонування публічної адміністрації";

б) Польщі: ст. 1 Закону Польщі "Про цивільну службу" встановлює: "З метою забезпечення професійного, старанного, неупередженого і політично нейтрального виконання завдань держави запроваджується цивільна служба та визначаються правила вступу до цієї служби, правила її організації, функціонування і розвитку" [24].

Натомість у таких країнах, як Чехія, Естонія, ФРН, принципи публічної служби чітко й конкретно не визначаються, а організація і функціонування служби здійснюються на підставі загальноприйнятих принципів функціонування державних органів [25].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином, розкрито визначення сутності та змісту характеристики принципів державної служби. Державні службовці зобов'язані діяти лише у спосіб, передбачений Конституцією та законами України. Оскільки щодо державного службовця діє принцип "дозволено тільки те, що визначено законом", державний службовець під час здійснення своїх службових повноважень має діяти тільки у рамках, визначених чинним законодавством. Зазначене насамперед стосується й способів вирішення питань, реалізації повноважень, виконання обов'язків (прийняття актів управління, надання адміністративних послуг, надання письмової відповіді тощо).

Список використаних джерел:

1. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України від 16.12.1993 р. – Режим доступу : http://www.zakon.rada.gov.ua
2. Кодекс адміністративного судочинства [Електронний ресурс] : Закон України від 06.07.2005 р. – Режим доступу : http://www.zakon.rada.gov.ua
3. Про Кабінет Міністрів України [Електронний ресурс] : Закон України від 27.02.2014 р. – Режим доступу : http://www.zakon.rada.gov.ua
4. Про центральні органи виконавчої влади [Електронний ресурс] : Закон України від 17.03.2011 р. – Режим доступу : http://www.zakon.rada.gov.ua
5. У справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) [Електронний ресурс] : рішення Конституційного Суду України від 02.11.2004 р. – Режим доступу : http://www.zakon.rada.gov.ua
6. Конституція України [Електронний ресурс] : Закон України, прийнятий 28.06.1996 р. – Режим доступу : http://www.zakon.rada.gov.ua
7. Кримінальний кодекс [Електронний ресурс] : Закон України від 05.04.2001 р. – Режим доступу : http://www.zakon.rada.gov.ua
8. Про державну службу (не чинний) [Електронний ресурс] : Закон України від 17.11.2011 р. – Режим доступу : http://www.zakon.rada.gov.ua
9. Про затвердження Типового порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби [Електронний ресурс] : наказ Нацдержслужби України від 05.03.2012 р. – Режим доступу : http://www.zakon.rada.gov.ua
10. Про запобігання корупції [Електронний ресурс] : Закон України від 14.10.2014 р. – Режим доступу : http://www.zakon.rada.gov.ua
11. Про Національну поліцію [Електронний ресурс] : Закон України від 02.07.2015 р. – Режим доступу : http://www.zakon.rada.gov.ua
12. Про прокуратуру [Електронний ресурс] : Закон України від 14.10.2014 р. – Режим доступу : http://www.zakon.rada.gov.ua
13. Про Службу безпеки України [Електронний ресурс] : Закон України від 25.03.1992 р. – Режим доступу : http://www.zakon.rada.gov.ua

14. Про Центральну виборчу комісію [Електронний ресурс] : Закон України від 30.06.2004 р. – Режим доступу : http://www.zakon.rada.gov.ua

15. Про військовий обов'язок і військову службу [Електронний ресурс] : Закон України від 25.03.1992 р. – Режим доступу : http:// www.zakon.rada.gov.ua

16. Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації [Електронний ресурс] : Закон України від 23.02.2006 р. – Режим доступу : http://www.zakon.rada.gov.ua

17. Про Державну кримінально-виконавчу службу [Електронний ресурс] : Закон України від 23.06.2005 р. – Режим доступу : http://www.zakon.rada.gov.ua

18. Про державного службовця : Закон Болгарії / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України. – К. : Конус-Ю, 2007. – С. 601–638.

19. Кодекс цивільних службовців Греції // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України. – К. : Конус-Ю, 2007. – С. 520–601.

20. Про публічну службу : Закон Литви // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України. – К. : Конус-Ю, 2007. – С. 427–454.

21. Про права та обов'язки службовців : Закон Франції // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України. – К. : Конус-Ю, 2007. – С. 153–167.

22. Про державну цивільну службу : Закон Латвії // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України. – К. : Конус-Ю, 2007. – С. 454–467.

23. Про цивільну службу : Закон Польщі // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України. – К. : Конус-Ю, 2007. – С. 388–427.

24. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007.– С. 269–388, 467–520, 225–269.