

## ОСОБИСТІСНІ КРИТЕРІЇ ВІДПОВІДНОСТІ ОСОБИ ВСТАНОВЛЕНИМ ВИМОГАМ ПРИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ

### PERSONAL CRITERIA FOR A NATURAL PERSON'S COMPLIANCE WITH THE ESTABLISHED REQUIREMENTS IN THE REALIZATION OF THE RIGHT TO CIVIL SERVICE

Стрілецький М.А., аспірант кафедри адміністративного та фінансового права

Національний університет «Одеська юридична академія»

Статтю присвячено актуальному питанню реалізації конституційного права на рівний доступ особи до державної служби. Акцентовано увагу на тому, що реалізація права на державну службу є можливою тільки за певних умов, чітко конкретизованих і визначених чинним законодавством, і, насамперед, законодавством про державну службу. Зазначено, що ряд важливих теоретико-методологічних аспектів досліджуваного питання, станом на теперішній час, залишаються без належного доктринального забезпечення, що має негативний вплив на реалізацію конституційного права доступу особи до державної служби.

Встановлено, що однією із умов реалізації права на державну службу є критерії, яким особа має відповідати, і виокремлено два види критеріїв: особистісні та професійні. Враховуючи те, що цю статтю присвячено характеристиці особистісних критеріїв, акцентовано увагу на структурі цього виду критеріїв. Зазначено, що у контексті Закону «Про державну службу» йдеться про такі критерії, як: 1) громадянство України, зокрема акцентовано увагу на двох моментах: а) прийняття в Україні множинного громадянства та проблем його імплементації до сфери державної служби (враховуючи ст. 24 Конституції України і п. 1 ст. 5 Європейської конвенції про громадянство); б) фактичний допуск до державної служби іноземців та осіб без громадянства у контексті мілітаризованої служби в умовах введення воєнного стану в Україні; 2) повноліття, зокрема звернено увагу на: а) зіставленні таких нормативних понять, як «повноліття» і «вісімнадцять років»; б) використанні доктринального поняття «віковий ценз»; 3) інші особистісні критерії (передбачаються для мілітаризованої служби та окремих підвидів спеціалізованої служби): а) стан здоров'я; б) рівень фізичної підготовки; в) моральні якості; г) доброчесність; д) бездоганна репутація. Акцентовано увагу на тому, що хоча поняття «моральні якості» активно використовується у законах, у жодному із них не передбачено як його визначення, так і не надано хоча б примірного переліку його якостей.

**Ключові слова:** право на державну службу; державна служба; державний службовець; критерії відповідності; особистісні критерії відповідності; моральні якості, доброчесність, бездоганна ділова репутація.

The article is devoted to the actual issue of the constitutional right to equal access of citizens to the civil service. It is emphasized that the realization of the right to civil service is possible only under certain conditions, clearly specified and defined by the current legislation, including the legislation on civil service. It is noted that a number of important theoretical and methodological aspects of the studied issue, as of today, remain without proper doctrinal support, which has a negative impact on the implementation of the constitutional right of access of citizens to public service.

It has been determined that one of the conditions for the realization of the right to civil service is the criteria that a citizen must meet, and two types of criteria have been allocated: personal and professional. Given that this article is devoted to the characteristics of personal criteria, attention is focused on the structure of this type of criteria. It is noted that in the context of the Law "On Civil Service" it refers to such criteria as: 1) citizenship of Ukraine, in particular, emphasis is placed on two points: a) the adoption of multiple citizenship in Ukraine and the problems of its implementation in the sphere of civil service (including Article 24 of the Constitution of Ukraine and paragraph 1 of Article 5 of the European Convention on Nationality); b) actual admission to the civil service of foreigners and stateless persons in the context of militarized service in the conditions of martial law in Ukraine; 2) adulthood, in particular attention is paid to: a) the comparison of such normative concepts as "adulthood" and "eighteen years"; b) the use of the doctrinal concept of "age cent"; 3) other personal criteria (provided for militarized service and specific subspecies of specialized service): a) health condition; b) level of physical training; c) moral qualities; d) integrity; e) impeccable reputation. It is emphasized that although the concepts of "moral qualities" and "integrity" are actively used in the laws, none of them provides for its definition, and not given at least a primitive list of their qualities.

**Key words:** the right to civil service; civil service; civil servant; compliance criteria; personal compliance criteria; moral qualities; integrity; impeccable reputation.

**Постановка проблеми та її актуальність.** Одним із важливих публічних конституційних прав особи є рівне право на доступ до державної служби, яке забезпечує його безпосередню участь в управлінні справами держави. Реалізація особою цього права є можливою тільки за певних умов, чітко конкретизованих і визначених чинним законодавством, і, насамперед, законодавством про державну службу. При цьому слід звернути увагу на те, що «умова» – це: «взаємна усна чи письмова домовленість про що-небудь, угода, договір»; «вимога, пропозиція, висунута однією з сторін, які домовляються про що-небудь»; «необхідна обставина, яка робить можливим здійснення, створення, утворення чого-небудь або сприяє чомусь»; «правила, які існують або встановлені в тій чи іншій галузі життя, діяльності тощо» [1]. Таким чином, проектуючи поняття «умова» на сферу державної служби, у контексті реалізації права на державну службу, слід зазначити, що однією із таких умов є критерії, яким особа має відповідати при реалізації права на державну службу, тобто критерії відповідності. Оскільки державна служба

є досить неоднорідною, остільки і критерії відповідності, у залежності як від її виду або підвиду, так і від посад державної служби, є досить різноманітними. Водночас, спільними для цих критеріїв є те, що їх доцільно згрупувати на такі види: особистісні та професійні.

Звернення до наукових доробок із досліджуваного питання свідчить про те, що окремі аспекти зазначеної проблематики були об'єктом наукового пошуку таких науковців, як: Л. Біла-Тіунова [2–4], Ю. Даниленко-Негара [5], Р. Негара [6], Н. Панова [7], О. Стець [8] та ін. Водночас, ряд важливих теоретичних, методологічних і практичних аспектів досліджуваного питання, станом на теперішній час, залишаються без належного доктринального забезпечення, що має негативний вплив на реалізацію конституційного права доступу особи до державної служби.

**Метою статті** є надання характеристики сутності та структури особистісних критеріїв відповідності особи встановленим вимогам при реалізації права на державну службу.

**Виклад основного матеріалу.** Як слідує із вищевикладеного, першою логічною умовою реалізації права на дер-

жовну службу є критерії, яким особи має відповідати при реалізації права на державну службу, тобто, у цьому разі поняття «критерій» сприймається, як «мірило істинності; відповідність об'єктивній дійсності» [1]. У контексті державної служби критерії – це законодавчо (переважно на рівні законів) визначені вимоги до особи, яка реалізує право на державну службу. Саме поняття «вимоги» використовується законодавцем у Законі «Про державну службу» – ст. 20 «Вимоги до осіб, які претендують на вступ на державну службу» [9]. Слід зазначити, що у контексті цього дослідження поняття «критерії» і «вимоги» використовуються як синоніми. Це дослідження присвячено особистісним критеріям, тобто таким, що стосуються характеристики безпосередньої особи, яка реалізує право на державну службу, а саме: а) громадянство України; б) повноліття особи. При цьому слід зазначити, що йдеться про самий оптимальний перелік елементів цього виду критеріїв, який визначено у ст. 19 Закону «Про державну службу» і який, для різних видів та підвидів державної служби, може доповнюватися й іншими особистісними критеріями (про що йдеться нижче).

**Громадянство України.** Стосовно громадянства України [10] в особи, яка реалізує своє право на державну службу, важливим є те, що цей критерій є наскрізний, тобто він має бути притаманним їй протягом усього терміну перебування на державній службі: від вступу на державну службу – до припинення державної служби, що підтверджується обов'язковим припиненням державної служби у разі припинення громадянства України (п. 1 ч. 1 ст. 84 Закону «Про державну службу»). Враховуючи те, що питання громадянства особи, яка реалізує право на державну службу, або яка є державним службовцем, у теорії адміністративного права приділялося достатньо уваги вітчизняними науковцями [2–4; 7; 8], а отримані ними наукові результати є цілком прийнятними для цього дослідження, увагу акцентовано на таких двох обставинах громадянства, які є проблемними:

1) прийняття в Україні множинного громадянства. Йдеться про те, що, на теперішній час, в країні здійснюється законотворча діяльність щодо запровадження множинного громадянства в Україні [11], яке, безперечно, потребуватиме перегляду як конституційних положень, так і відповідних положень Законів «Про громадянство України» і «Про державну службу» та інших законів щодо права на державну службу тільки громадян України. Не вдаючись до характеристики законопроектів у цілому, слід звернути увагу на те, що особи із множинним громадянством повинні будуть мати доступ до публічної або державної служби, у зв'язку із чим виникають проблемні питання нормативно-правового характеру, які, на теперішній час, не мають вирішення, зокрема:

відповідно до ст. 24 Конституції України «громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри ... або іншими ознаками». Таким чином, встановлення обмеження доступу осіб з множинним громадянством до публічної служби або державної служби, з точки зору його конституційності, розглядатиметься як таке, що суперечить Конституції України;

обмеження осіб із множинним громадянством у реалізації їхнього права на державну службу буде суперечити європейським стандартам та підходам у цій сфері, зокрема п. 1 ст. 5 Європейської конвенції про громадянство, відповідно до якої «законодавство держав не повинно містити норми з питань громадянства, які проводять відмінності або містять дискримінаційну практику, у тому числі за ознаками національного та етнічного походження» [12];

наявність в особи множинного громадянства, як видається, створюватиме проблеми щодо виконання ними військового обов'язку при проходженні військової служби,

особливо враховуючи теперішні умови (введення воєнного стану в Україні);

2) фактичний допуск до державної служби іноземців та осіб без громадянства. Ця обставина є тісно пов'язаною з попередньою і такою, що є, певною мірою, обумовлена нею. Попри те, що питання запровадження в Україні множинного громадянства перебуває на початковій стадії, враховуючи введення воєнного стану в Україні, вирішено питання щодо допуску до таких підвидів мілітаризованої служби, як військова служба у ЗСУ, Державній спеціальній службі транспорту і Національній гвардії України іноземців та осіб без громадянства. Так, Законом «Про внесення змін до Кримінального та інших законодавчих актів України щодо запровадження інституту умовно-дострокового звільнення осіб від відбування покарання для безпосередньої їх участі в обороні країни, захисті її незалежності та територіальної цілісності» [13] внесено зміни до ст. 1 «Військовий обов'язок» Закону «Про військовий обов'язок і військову службу» [14] і передбачено, що іноземці та особи без громадянства (у т.ч. звільнені з полону до завершення бойових дій у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України), які на законних підставах перебувають на території України, можуть проходити військову службу: а) у Збройних Силах України, Державній спеціальній службі транспорту та Національній гвардії України; б) тільки у добровільному порядку (за контрактом). При цьому, на них військовий обов'язок не поширюється; в) тільки у випадках, передбачених законом; г) не маючи права заміщати посади, перелік яких затверджено Міністерством оборони [15]. Особливості прийняття на військову службу та її проходження указаними категоріями осіб регламентується Главою III<sup>1</sup> Закону «Про військовий обов'язок і військову службу». Таким чином можна вважати, що в Україні запроваджено ситуативно-обмежений доступ іноземців та осіб без громадянства до військової служби як різновиду державної служби.

**Повноліття особи.** При характеристиці цього критерію, слід, насамперед, звернути увагу на те, що Закон «Про державну службу» у ст. 19 «Право на державну службу» використовує поняття «повнолітні громадяни» не надаючи його визначення або тлумачення. Як свідчить аналіз чинного законодавства України, чіткого визначення поняття «повноліття», або «повнолітній громадянин», або «повнолітня особа» немає. Водночас, враховуючи те, що: а) ч. 1 ст. 34 ЦК України [16] передбачає, що «повну цивільну дієздатність має фізична особа, яка досягла вісімнадцяти років (повноліття)»; б) абз. 2 ст. 6 СК України, передбачає, що «неповнолітньою вважається дитина у віці від чотирнадцяти до вісімнадцяти років» [17]; в) абз. 2 ст. 1 Закону України «Про охорону дитинства» [18] визначає, що «дитина – особа віком до 18 років (повноліття) ...» – можна зробити висновок, що повнолітня особа – це особа, яка досягла 18 років. Натомість, окремі закони, що регулюють особливості вступу особи на окремі підвиди державної служби, використовують поняття «вісімнадцять років»: ст. 570 МК України [19], ст. 49 Закону «Про Національну поліцію» [20] тощо. При цьому важливо звернути увагу на те, що у доктринальному аспекті часто використовується узагальнююче поняття – «віковий ценз» [3], зміст якого може мати або формулювання «... по досягненні 18 років ...», або «... від 18 років – до досягнення 65-річного віку» тощо.

Стосовно окремих підвидів державної служби передбачається як вік, при досягненні якого особа має право на державну службу, так і вік, досягнення якого є підставою для звільнення з державної служби, тобто йдеться про граничний вік перебування на службі. Так, відповідно до: ст. 15 Закону «Про військовий обов'язок і військову службу» особа, яка досягла 18 років має право на військову

службу; ст. 16 Закону «Про Бюро економічної безпеки України» [21] – особа, не молодше 35 років, ... може бути Директором БЕБ. У ряді випадків закон передбачає граничний вік перебування на службі, зокрема ст. 22 Закону «Про військовий обов'язок і військову службу» передбачає, що особа перебуває на військовій службі у залежності від військових звань і виду військової служби (призов або контракт), відповідно, від 45 – до 65 років.

**Інші особистісні критерії.** Як уже зазначалося вище, у ряді випадків чинне законодавство передбачає й інші особистісні критерії для осіб, які реалізують право на окремі підвиди державної служби. Йдеться, зокрема, про такі критерії, як:

стан здоров'я: п. 4 ч. 1 ст. 13 Закону «Про дипломатичну службу» [22]; ч. 3 ст. 49 Закону «Про Національну поліцію»; ч. 3 ст. 14 Закону «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» [23]; ч. 3 ст. 14 Закону «Про Державне бюро розслідувань» [24]; п. 3 ст. 19 Закону «Про Бюро економічної безпеки України»; абз. 2 ст. 19 Закону «Про Службу безпеки України» [25]; ст. 16 Закону «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» [26] тощо;

рівень фізичної підготовки: ч. 3 ст. 49 Закону «Про Національну поліцію»; ч. 3 ст. 14 Закону «Про державну кримінально-виконавчу службу України»; абз. 2 ст. 19 Закону «Про Службу безпеки України» тощо;

моральні якості: ч. 3 ст. 14 Закону «Про державну кримінально-виконавчу службу України»; ч. 3 ст. 49 Закону «Про Національну поліцію»; ч. 3 ст. 14 Закону «Про Державне бюро розслідувань»; п. 3 ст. 19 Закону «Про Бюро економічної безпеки України»; абз. 2 ст. 19 Закону «Про Службу безпеки України»; ст. 16 Закону «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб». При цьому слід звернути увагу на те, що хоча поняття «моральні якості» активно використовується у нормативному обігові і, насамперед, у законах (про що свідчить вищенаведене), у жодному нормативно-правовому акті не передбачено як його визначення, так і не надано хоча б примірного переліку цих якостей. Звернення до доктринального аспекту цього поняття свідчить про те, що серед науковців немає єдиної точки зору щодо його змістовного навантаження навіть у тих випадках, коли йдеться про конкретний підвид державної служби. Так, досліджуючи моральні якості працівників ДСНС Р. Лаврецький, І. Мовчан та І. М'якуш виокремлюють такі: «відданість обов'язку, мужність, відповідальність, працелюбність, дисциплінованість, честь і гідність, інтелігентність, гуманізм та багато інших» – для працівника ДСНС [27, с. 39]. Водночас, Ю. Мудра і М. Кришталь вважають, що такими якостями для цього підвиду державних службовців є «якості, в яких виявляється ставлення особи до Батьківщини, свого народу, його культури, мови, історії розвитку; розвинене почуття обов'язку, особистої відповідальності за справу, професійної справедливості та такту; власне моральні якості: чесність, правдивість, почуття особистої гідності тощо; моральні якості, які виявляються в екстремальних ситуаціях: сміливість, мужність, дисциплінованість, готовність до самопожертвування тощо; якості, що характеризують культуру спілкування співробітників під час служби та в побуті» [28; с. 313-314]. І. Марчук характеризує «ввічливість, доброзичливість; тактовність; товариськість; спостережливість, проникливість; витримка; наполегливість; уміння встановити контакт з людьми; об'єктивність в оцінці ситуації; неформальне ставлення до своїх обов'язків; підвищене почуття відповідальності; толерантність; непримиренне ставлення до злочинності; емпатія» – як найбільш поширені якості у професіограмах юридичних професій [29, с. 305] і «принциповість, справедливність, непримиренне ставлення до злочинності, гуманізм, почуття відповідальності, неформальне ставлення до своїх обов'язків, об'єктивність, уміння встановлювати контакт з людьми, витримка, наполегливість, проникливість, доброзичливість, тактовність, чуйність» – як типові професійно-моральні якості правоохоронця [29, с. 305]. Л. Кримець, С. Грилок, О. Недвига і О. Саєнко, виокремлюють такі моральні якості військового лідера в умовах російсько-української війни, як «честь, професійна вірність, у виконанні обов'язків; стійкість, мужність,

витримка; патріотизм; чесність, здатність завжди говорити правду; вірність, командна єдність, здатність згуртувати; ініціативність, героїзм; доброчесність; впевненість у собі; толерантність, неупередженість; цілеспрямованість, наполегливість, рішучість» [30]. Аналіз наведених переліків дозволяє виокремити такі моральні якості, що є найбільш поширеними, зокрема: відповідальність (особиста відповідальність, підвищене почуття відповідальності); честь і гідність; дисциплінованість; неупередженість; уміння встановлювати контакт з людьми;

доброчесність: п. 3 ст. 19 Закону «Про Бюро економічної безпеки України». Стосовно цього критерію слід звернути увагу на такі моменти: по-перше, поняття «доброчесність» не визначено жодним нормативно-правовим актом проти те, що воно часто визначається критерієм оцінювання особи при вступі на державну посаду; і по-друге, чинний Закон «Про державну службу» передбачив принцип «доброчесності державної служби» як «спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень» (п. 5 ч. 1 ст. 4). Як видається, таке визначення названого принципу є дещо звуженим і таким, що не повною мірою висвітлює його сутність, оскільки воно акцентовано виключно на професійній стороні державного службовця. Водночас, поза увагою законодавця залишилися такі важливі особистісні елементи доброчесності, як: «... шанобливість, сумлінність, працьовитість, дисциплінованість, гідність, вдячність, милосердя, ширість, відповідальність» [3; с. 89], тобто йдеться про моральність особи, яка претендує на посаду державної служби, або державного службовця. Отже слід зазначити, що **доброчесність – це сукупність морально-етичних характеристик, які визначають межі та спосіб відносин особи щодо себе** (напр., гідність, працьовитість), **суспільства** (напр., шанобливість, сумлінність, вдячність, милосердя) **та держави** (напр., відповідальність, пріоритет публічного інтересу над приватним інтересом). Характеристика поняття «доброчесність» була б неповною без визначення його співвідношення з поняттям «моральні якості», які досить часто визначаються відповідним законом (наведено вище) як критерій реалізації права на державну службу. Вище наведене свідчить про те, що поняття «доброчесність» є узагальнюючим поняттям, яке містить, у тому числі й моральні якості, тобто ці поняття, як видається, співвідносяться, як ціле і частка;

бездоганна репутація, бездоганна ділова репутація: п. 7 ч. 2 ст. 10 Закону «Про Державне бюро розслідувань»; ч. 4 ст. 15 Закону «Про Бюро економічної безпеки України». Оскільки перший із названих Законів не передбачає, як інші закони, визначення термінів, що використовуються у ньому, а другий – не передбачає визначення поняття «бездоганна репутація (бездоганна ділова репутація)», для визначення цього поняття слід звернутися до інших нормативно-правових актів. Тільки Закон «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» [31], на теперішній час, надає визначення поняття «бездоганна ділова репутація» як «сукупність підтвердженої інформації про фізичну особу, що дає можливість зробити висновок про відсутність встановлених протягом останніх трьох років (якщо інший строк не встановлено спеціальним законом, що регулює діяльність суб'єкта первинного фінансового моніторингу) компетентними органами або судом порушень вимог законодавства про запобігання та протидію, законодавства про фінансові послуги та законодавства про запобігання корупції, а також про відсутність судимості за злочини проти основ національної безпеки України, миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку, громадської безпеки, власності, у сфері господарської діяльності, у сфері використання електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем та комп'ютерних мереж і мереж електрозв'язку та у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, яка не знята або не погашена в установленому законом порядку» (п. 5 ст. ч. 1 ст. 1). При цьому слід звернути увагу на те, що у Законі «Про запобігання та про-



по-третє, нормативного визначення стандартного переліку якостей, які становлять зміст використаного поняття («моральні якості», «добродісність», «бездоганна репутація (бездоганна ділова репутація)» з можливістю його доповнення іншими якостями, враховуючи специфіку державної служби.