

13. Лапшина О.С. Охранительная функция права в системе функций права и государства: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Казань, 2011. 26 с.
14. Ильяшенко В.Ю. Подходы к пониманию функций права. Вестник Северо-Кавказского гуманитарного института. 2014. № 4(12). С. 191–195.
15. Пирожкова Ю.В. Теория функций административного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 38 с.
16. Ахметгараев И.Р. Функции права: эволюция и модернизация. Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2009. № 4. С. 85–87.
17. Дембицкий А.А. Правовые и неправовые функции государства: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М., 2017. 181 с.
18. Трофимова М.П. Функции юридической ответственности: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Саратов, 2000. 26 с.
19. Перфильев А.В. Регулирование как функция государственного управления: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2004. 175 с.
20. Колпаков В.К. Адміністративне право України. К.: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.

**КОРНУТА Л. М.,**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративного  
і фінансового права  
(Національний університет  
«Одеська юридична академія»)

УДК 35.083.1(477)

### **ПРИНЦИП ЛОЯЛЬНОСТИ В ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ**

У статті розглядаються етичні засади державної служби. Визначається історико-правова характеристика принципу лояльності в державній службі. Аналізуються підходи до визначення поняття лояльності та необхідність законодавчого закріплення принципу лояльності. Наводиться приклад зарубіжної практики ролі та місця лояльності в публічній службі.

**Ключові слова:** публічна служба, принципи державної служби, етика державного службовця, лояльність.

В статье рассматриваются этические основы государственной службы. Определяется историко-правовая характеристика принципа лояльности в государственной службе. Анализируются подходы к определению понятия лояльности и необходимость законодательного закрепления принципа лояльности. Приводится пример зарубежной практики роли и места лояльности в государственной службе.

**Ключевые слова:** публичная служба, принципы государственной службы, этика государственного служащего, лояльность.



The article deals with the ethical principles of the civil service. The historical-legal characteristic of the principle of loyalty in the civil service is determined. The approaches to the definition of loyalty and the necessity of legislative consolidation of the principle of loyalty are analyzed. An example of foreign practice of the role and place of loyalty in the public service is given.

**Key words:** public service, principles of civil service, ethics of civil servant, loyalty.

**Вступ.** Забезпечення прав і свобод людини й громадянина визначають головний зміст і спрямованість діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, а отже, й діяльності державних службовців. У межах своїх повноважень вони повинні створювати необхідний механізм реалізації громадянами їхніх конституційних прав і свобод, а також своєчасно і професійно надавати необхідні особі публічні послуги. Наявність взаємозв'язку громадянина та державних службовців потребує не лише відповідного нормативного закріплення правового статусу останніх і визначення службових повноважень, але й урегулювання професійної етики державного службовця. В умовах повномасштабної інтеграції до європейських стандартів це питання стає одним із основних для подальшого розвитку державної служби зокрема і публічної служби загалом.

Етичні засади державної служби не виникають стихійно, це – поступовий процес формування уявлень про вимоги щодо поведінки службовця. Вона формується під впливом вимог, які визначає суспільство на певному рівні свого розвитку. Результатом такого процесу є визначення відповідних правил та їх фіксація у правових актах. Такі акти мають бути гнучкими і враховувати зміни уявлень суспільства про необхідну поведінку державного службовця. Однією з таких вимог є вимога лояльності у професійній діяльності державного службовця. Зважаючи на шлях свого нормативного становлення та закордонний досвід правового вираження принципу лояльності, безумовно, питання є актуальним і потребує детального аналізу.

**Постановка завдання.** Метою статті є теоретико-правовий аналіз принципу лояльності, з'ясування його місця в системі принципів державної служби та перспектива визначення поняття та особливостей лояльності державного службовця.

**Результати дослідження.** Проблема визначення та розвитку публічної служби загалом і питання етичних принципів державних службовців зокрема були предметом вивчення багатьох вітчизняних і зарубіжних законодавців, теоретиків і практиків. Зокрема, проблемою етики та етичних принципів у різні часи займалися такі науковці: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Г.В. Атаманчук, Д.М. Бахрах, Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.П. Битяк, В.К. Гіжевський, І.П. Голосніченко, С.Д. Дубенко, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Б.М. Лазарев, В.Я. Малиновський, Н.Р. Нижник, Д.М. Оболенський, І.М. Пахомов, С.Г. Стеценко, В.П. Тимошук, О.Ю. Янчук та інші вчені.

Українські науковці досліджують окремі напрями реформування державної служби в контексті європейських стандартів, зокрема культуру праці та спілкування, формування навичок комунікативного менеджменту, соціального діалогу і взаємодії з громадськістю, самоосвіти і самовиховання тощо. Однак саме формування лояльності державних службовців поки що детально не вивчалось. Тому є необхідність з'ясування особливостей формування та функціонування лояльності державних службовців в Україні.

Питання моралі, поведінки державних службовців, а, відповідно, і культури публічного управління можна звести до трьох груп. Перша і головна – це поведінка державного службовця у відносинах із громадянами. Друга стосується питань раціональної організації роботи державного органу, установи – поведінка у внутрішньоорганізаційних відносинах із керівниками і підлеглими. Третя – це поведінка державного службовця у відносинах з іншими державними органами й установами, зокрема не підпорядкованими, об'єднаннями громадян і релігійними організаціями, міжнародними організаціями, іноземними установами та іноземцями. Правове становище державних службовців як суб'єктів державно-право-



вих відносин регламентується нормами права, в яких законодавцем закладені певні правила. Це – чесне і добросовісне ставлення до своїх обов'язків, дотримання прав і свобод громадян, підприємств, установ, організацій, органів місцевого самоврядування, забезпечення законності та дисципліни, комплекс службових прав та обов'язків, засудження зловживання владою чи службовим становищем, халатного та безвідповідального ставлення до виконання обов'язків, корупційних діянь та іншого. Безумовно, державний службовець зобов'язаний зберігати державну та службову таємницю, інформацію з обмеженим доступом про фізичних осіб, яка стала йому відомою внаслідок виконання службових повноважень, утримувати своє робоче місце так, щоб виключити можливість ознайомлення з носіями інформації осіб, які не мають права доступу до неї [4, с. 30].

Велике значення для ефективності державної служби має знання державними службовцями, а особливо керівниками, законів та інших нормативно-правових актів, вміння правильно їх застосовувати у практичній діяльності. Повага до закону, права, принципів і норм моралі має бути характерною рисою державного службовця. Поряд із передбаченою правовими нормами можливістю застосування санкцій не можна не сказати про те, що гарантією виконання вимог до службовця, дотримання ним етичних правил є внутрішні, морально-психологічні фактори – визнання обов'язку, підтримання честі і гідності, зміцнення репутації державного службовця, авторитету державної служби загалом та органу, в якому проходить службу державний службовець. Обов'язки державного службовця, безумовно, ґрунтуються на загальногромадянських обов'язках, але службовець державного апарату має також специфічні обов'язки, пов'язані з конкретним видом його діяльності як суб'єкта державно-службових відносин, представника відповідного державного органу чи держави. Саме тому нормативне закріплення морально-етичних норм і правил у діяльності державних службовців є вкрай необхідним. Звичайно ж, в такому разі першочерговим є чітке закріплення етичних принципів як основоположних ідей правового визначення метизації державної служби [2].

Серед цілої низки етичних принципів, які у різні періоди визначалися науковцями та знаходили нормативне закріплення, необхідно виділити принцип лояльності.

Незважаючи на окремі теоретичні висловлювання, встановлені обмеження і заборони щодо державних службовців охоплюються поняттям лояльності, юридичний аспект якої в Україні практично не досліджувався. Слово «лояльність» походить від французького «loyal», що перекладається як «вірний», використовується в сенсі «вірний закону (законослухняний)». Також може вживатися в сенсі вірності своїм діям і висловлюванням щодо об'єкта лояльності, яким у цьому випадку може виступати як конкретна особа, так і група осіб, суспільство, організація, соціальний інститут тощо [5, с. 460].

Аналізуючи національне законодавство, треба зазначити, що принцип лояльності отримав своє нормативне вираження у Правилах етичної поведінки державних службовців, що були затверджені постановою Кабінету Міністрів України 2016 року [3]. Згідно з Правилами сутність лояльності як етичного принципу виражається у таких складниках: 1) добросовісність щодо виконання рішень Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та державного органу, в якому працює державний службовець, незалежно від своїх власних переконань і політичних поглядів; 2) утримання від будь-яких проявів публічної критики діяльності державних органів, їхніх посадових осіб; 3) коректне ставлення до керівників і співробітників державного органу під час виконання державним службовцем своїх обов'язків.

Але вже через декілька місяців після прийняття акта на нормативне вираження окремих принципів, а саме – їх невідповідність конституційним нормам чи порушення прав людини та громадянина посипався шквал критики та скарг. В.В. Лужковська, яка тоді обіймала посаду Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, з офіційним листом звернулася до Прем'єр-міністра України, окресливши у своєму зверненні позицію Уповноваженого щодо того, що вищеназвані положення Правил передбачають обмеження права на свободу слова, вільне вираження своїх поглядів. У зверненні йдеться, що до Уповноваженого Верховної



Ради України з прав людини надходять звернення громадян зі скаргами щодо невідповідності Конституції України положення підпункту 2 пункту 7 вказаних Правил. Зазначеним передбачено, що державні службовці у своїй діяльності керуються принципами етики державної служби, які ґрунтуються на положеннях Конституції України, законодавства про державну службу та запобігання корупції, а саме – лояльності. Водночас цим же пунктом визначено, що лояльність означає утримання від будь-яких проявів публічної критики діяльності державних органів, їхніх посадових осіб. А за порушення цих Правил державні службовці несуть дисциплінарну відповідальність відповідно до закону [8].

«Відповідно до статті 34 Конституції України кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань [1]. Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір. Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя. Звертаю увагу, що першочерговою вимогою вказаного конституційного положення є те, що обмеження права на свободу слова мають встановлюватись виключно законом. Тож Правила, затверджені постановою Кабінету Міністрів України, в принципі не можуть передбачати підстави для обмеження вказаного права та, відповідно, в цій частині не відповідають частині 3 статті 34 Конституції України», – йдеться у зверненні Уповноваженого з прав людини.

Крім того, право на свободу слова, а також умови допустимого обмеження цього права передбачені статтею 10 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод. Наприклад, відповідно до цього положення кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право містить свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів. Ця стаття не перешкоджає державним органам вимагати ліцензування діяльності радіомовних, телевізійних або кінематографічних підприємств.

Враховуючи рішення Європейського суду щодо цього питання зокрема й щодо України, можна дійти висновку, що вказані положення Правил не відповідають вимозі якості нормативно-правового акта, який встановлює підстави для обмеження основоположного права. Зокрема, Правила не передбачають коло осіб, на яких поширюється дія вказаного обмеження. А невизначеність термінів, відсутність чітких меж застосування відповідного положення Правил призводять до необмеженої дискреції державного органу в цій сфері, що є порушенням принципу верховенства права. Отже, положення Правил, про які йдеться, не відповідають статті 8 Конституції України.

На підтвердження своєї позиції Уповноважений з прав людини також надіслала Прем'єр-міністру України копії отриманих висновків провідних вищих навчальних закладів України щодо порушеного питання, а також рекомендувала розглянути питання щодо необхідності скасування постанови Кабінету Міністрів України № 65 від 11 лютого 2016 року «Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців» [3].

Не зовсім правильно службову лояльність державного службовця розглядати лише в контексті його політичної нейтральності або вірності органу державної влади – це звуває уявлення про публічну спрямованість служби в її соціальному сенсі та призначенні. Вірність державі не варто також зводити виключно до етичного аспекту, що полягає в практичному застосуванні моральних кодексів професійної діяльності, переконаннях, сформульованих на їх основі тощо. У змісті психіки і внутрішнього світу особистості державного службовця це – більш складна категорія, що поєднує загальні засади реалізації публічного управління і внутрішню переконаність службовця в правильності і корисності реалізації державних функцій на основі чинного законодавства [6, с. 68].

Можна говорити з упевненістю, що державний службовець, який не володіє лояльністю щодо держави, здатний завдати величезної шкоди, що обчислюється не тільки мате-



ріальними втратами, але й такою загрозою національній безпеці і громадянам, авторитету держави, престижу державної служби і так далі. Тому лояльність за реалізації професійних повноважень і поза ними повинна виступати основним правовим принципом державної служби, який, безумовно, необхідно закріпити в законі.

Дотримання всіх заборон, встановлених законодавством, під час проходження державної служби, безумовно, вказує на лояльність громадянина, але така поведінка не є безумовною. Лояльність як правовий принцип державної служби не може виражатися лише в заборонах і обмеженнях, в іншому разі множинність «заборонено» переكريє функцію державної служби. Крім вимог законодавства, оптимальний правовий статус державного службовця передбачає наявність чіткої позиції щодо своєї служби, інтересів держави з усіх питань, переконаності в правильності прийнятих рішень керівництвом країни. Наприклад, державний службовець дотримується всіх обмежень, але оформив громадянство іншої держави власним неповнолітнім дітям. Чи можна судити з цього вчинку про ставлення вірності державі? Напевно, встановлювати юридичну відповідальність за цим фактом неправильно, але треба визнати, що це – показник набагато більш високого рівня лояльності до іншої держави, коли службовець мимоволі визнає життя в іншій країні більш бажаним для своїх дітей. Є також інші юридично значимі факти, що свідчать про лояльність державних службовців.

Також варто зазначити, що відповідальність за виконання обов'язків і належну реалізацію прав у державного службовця значно зростає, коли він відчуває себе представником держави, тим паче, що здебільшого обов'язки юридичні збігаються з обов'язками моральними. Правові і моральні службові обов'язки однаково важливі та обов'язкові для виконання, але правові, крім того, пов'язані з можливістю застосування державних примусових заходів за їх невиконання чи неналежне виконання.

Треба зауважити, що лояльність як принцип державної служби закріплений у нормативних актах деяких зарубіжних держав [10, с. 389]. У контексті, що публічний службовець повинен сумлінно брати участь у реалізації програм уряду, не беручи до уваги власні переконання і політичні погляди, зобов'язаний лояльно ставитися не тільки до керівництва, але й до відомств, підлеглих, колег. Подання аргументованих і об'єктивних рекомендацій на прохання вищих посадових осіб також становить один із елементів принципу лояльності [7, с. 143].

Виникає закономірне питання про рівень відповідальності державного службовця, який порушив принцип лояльності, що, як убачається, має стати предметом окремого дослідження. Контроль лояльності державних службовців є одним із найбільш важливих засобів, за допомогою яких вдається забезпечити ефективну роботу органів державної влади в зарубіжних країнах. Цей контроль заснований на дотриманні принципів законності, неупередженості, стриманості, політичної нейтральності у службовій діяльності. У більшості зарубіжних держав лояльність також є важливою етичною вимогою, загальнообов'язковою для державного службовця. Звісно ж, дуже важливим є стимулювання лояльності державного службовця. Необхідно переконувати людину, що прийшла на державну службу, в тому, що вибрана нею професійна діяльність почесна, корисна для населення, служить інтересам як країни, так і кожної людини окремо [9, с. 71].

Наводячи теоретичне визначення принципу лояльності та керуючись закордонним досвідом із цього питання, можна стверджувати, що нормативне закріплення принципу лояльності є необхідним складником реформування інституту державної служби та втіленням європейських підходів до функціонування держслужби. Можна погодитися, що практика нормативного визначення принципу лояльності є не зовсім вдалою та саме розуміння принципу у вітчизняному законодавстві з питань державної служби є спірним і недопрацьованим. Проте не залишає сумніву потреба у його визначенні та нормативному вираженні.

**Висновки.** Отже, лояльність особи, наділеної владними повноваженнями, – це досить складна категорія, яка не підлягає простій оцінці «вклад – прибуток», оскільки передбачає здебільшого етичні аспекти. Проте законодавцем має бути приділено серйозну увагу ступеню лояльності державних службовців в Україні та їх стимулюванню до такого прагнення.



Встановлений як правовий, принцип лояльності державної служби об'єднає в єдину концепцію обмеження і заборони, що пред'являються до державного службовця, з очікуваннями держави вірності і відданості його службовців і побажанням населення, яке бажає бачити на державній службі громадян, сповнених новими ідеями та бажанням приносити користь Батьківщині.

**Список використаних джерел:**

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців: постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/pras/248839311> (втратив чинність).
4. Битяк Ю.П. Моральні та правові вимоги до поведінки державних службовців. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2004. Вип. 8. С. 26–36.
5. Волкова Е.М. К вопросам о кодексе этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Республики Крым в переходный период. Молодой ученый. 2016. № 25. С. 459–462.
6. Горностаев С.В. Служебная лояльность как фактор служебной деятельности: административно-правовой и феноменологический подходы. Психология и право. 2017. Т. 7. № 1. С. 68–79.
7. Інтегрування системи менеджменту людських ресурсів у процесі реформування державної служби. К.: Вид-во УАДУ, 1999. 552 с.
8. Офіційний сайт Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. URL: <http://www.ombudsman.gov.ua>.
9. Горностаев С.В. Служебная лояльность как фактор служебной деятельности: административно-правовой и феноменологический подходы. Психология и право. 2017. № 1. Т. 7. С. 68–79.
10. Співак М.В. Зарубіжна практика закріплення правил етичної поведінки. Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики: зб. матер. І Міжнародної наук.-практ. конф. (м. Київ, 5–6 липня 2018 р.). Київ: ВД «Дакор», 2018. 494 с.

**МЕЛЬНИК А. В.,**

аспірант кафедри конституційного,  
адміністративного та фінансового права  
(Тернопільський національний  
економічний університет)

УДК 342.92

**ПОВНОВАЖЕННЯ ОКРЕМИХ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО КОНТРОЛЮ  
ТА НАГЛЯДУ ЗА ДОТРИМАННЯМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА**

Стаття присвячена дослідженню особливостей адміністративно-правового статусу суб'єктів нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства.

**Ключові слова:** *нагляд, контроль, забезпечення трудових прав, органи державної влади.*

