

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.04.49>

СУБ'ЄКТНИЙ СКЛАД КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ПУБЛІЧНИМИ СЛУЖБОВЦЯМИ ВСТАНОВЛЕНИХ ДЛЯ НИХ ПРАВОВИХ ОБМЕЖЕНЬ

Шовкун Ю.І.,

кандидат юридичних наук,

докторант

Харківського національного університету внутрішніх справ,

ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0000-6054-9239>

Шовкун Ю.І. Суб'єктний склад контролю за дотриманням публічними службовцями встановлених для них правових обмежень.

В статті акцентовано увагу на тому, що інститут публічної служби є невід'ємним елементом апарату держави, а від так на нього поширюються всі процеси державного управління, зокрема контроль. Останній забезпечує якісне виконання публічними службовцями професійних обов'язків, дисципліну та законність, тобто ті складові без яких неможливе існування публічної служби та державних органів. Контроль за дотриманням публічними службовцями встановлених для них правових обмежень відіграє важливу роль у формуванні якісного та професійного кадрового корпусу. Він забезпечує прийняття на публічну службу доброчесних, сумлінних і кваліфікованих працівників, а також вчасно реагувати на динамічні зміни негативного характеру в їх службовій діяльності.

Зазначено, що не менш важливу роль контроль відіграє і під час перевірки дотримання державними службовцями обмежень, передбачених антикорупційним законодавством і тими, які пов'язані з дотриманням загальноновизнаних етичних норм поведінки. Поряд з державним контролем за дотриманням встановлених для них правових обмежень публічними службовцями, останні здійснюють і самоконтроль. Іншим словами кожен із публічних службовців повинен самостійно контролювати свою професійну діяльність і поведінку, зокрема дотримуватись антикорупційних обмежень і етичних норм поведінки.

Наприкінці дослідження автором сформульовано систему контролю за дотриманням публічними службовцями встановлених для них правових обмежень: Верховна Рада України (Комітет з питань запобігання і протидії корупції), Кабінет Міністрів України, Національне агентство з питань запобігання корупції, Уповноважений підрозділ (уповноважена особа) з питань запобігання та виявлення корупції, керівний склад органів публічної адміністрації, органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання та спілки, громадські ради при центральних органах виконавчої влади та

державних адміністраціях, суб'єктами у сферах аудіовізуальних (місцеві та громадські), друкованих і онлайн-медіа, юридичні та фізичні особи).

Ключові слова: державна служба, публічна служба, державні органи, перевірка, громадський нагляд, демократичний цивільний контроль.

Shovkun Y.I. The subject composition of control over compliance by public servants with the legal restrictions established for them.

The article focuses on the fact that the institution of public service is an integral element of the state apparatus, and as a result, all processes of state administration, including control, extend to it. The latter ensures high-quality performance of professional duties by public servants, discipline and legality, that is, those components without which the existence of public service and state bodies is impossible. Control over compliance by public servants with the legal restrictions established for them plays an important role in the formation of a high-quality and professional personnel corps. It ensures the acceptance of honest, conscientious and qualified employees into public service, as well as timely response to dynamic changes of a negative nature in their official activities.

It is noted that control plays an equally important role when checking compliance by civil servants with restrictions stipulated by anti-corruption legislation and those related to compliance with generally recognized ethical norms of behavior. Along with state control over compliance with the legal restrictions set for them by public servants, the latter also exercise self-control. In other words, each of the public servants must independently monitor their professional activity and behavior, in particular, observe anti-corruption restrictions and ethical norms of behavior.

At the end of the study, the author formulated a system of control over compliance by public servants with the legal restrictions set for them: the Verkhovna Rada of Ukraine (Committee on the Prevention and Counteraction of Corruption), the Cabinet of Ministers of Ukraine, the National Agency

for the Prevention of Corruption, the Authorized Unit (authorized person) for the prevention and detection of corruption, the leadership of public administration bodies, local self-government bodies, public associations and unions, public councils at central executive bodies and state administrations, by subjects in the fields of audiovisual (local and public), print and online media, legal and natural persons).

Key words: civil service, public service, state bodies, inspection, public supervision, democratic civil control.

Постановка проблеми. Встановлення правил або вимог, незважаючи на їх вид і форму, вимагає перевірки їх дотримання, в протилежному випадку перші не будуть виконуватись належним чином, що може призвести до вкрай негативних наслідків як от вчинення правопорушень або отримання тілесних ушкоджень, внаслідок порушення правил техніки безпеки на виробництві. В свою чергу, проведення таких перевірок потребує створення, запровадження та налагодження певного контрольного механізму, який дозволить виявити порушення.

Стан опрацювання проблематики. Тема публічної служби завжди перебувала в полі зору науковців, серед яких: В.Б. Авер'янов, С.С. Єсімов, С.В. Ківалов, М.В. Ковалів, О.І. Остапенко та інші. Разом із тим, поза їх увагою вчених залишається не менш актуальна тема щодо дотримання публічними службовцями встановлених для них правових обмежень і його забезпеченням, у тому числі за допомогою контрольного механізму. Тому, дослідження системи суб'єктів контролю за дотриманням публічними службовцями встановлених для них правових обмежень ґрунтується переважно на аналізі нормативно-правових актів в окресленій сфері.

Метою статті полягає у визначенні системи суб'єктів, які здійснюють контроль за дотриманням публічними службовцями встановлених для них правових обмежень.

Виклад основного матеріалу. З етимологічної точки зору слово контроль означає: «1) перевірку відповідності контрольованого об'єкта встановленим вимогам; 2) перевірку, облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимось, чимось» [1, с. 569]. Так чи інакше контроль пов'язаний зі здійсненням перевірочних, облікових, наглядових дій контролюючим суб'єктом (особою чи установою) щодо конкретного об'єкта (людини, установи, діяльності тощо). Таке трактування терміну контроль знаходить відгук як у повсякденній діяльності простого обивателя, так і у сфері управління. Водночас, державна діяльність підлягає суворій регламентації, а тому подібна контрольна діяльність в обов'язковому порядку повинна бути врегульована нормами права.

Взаємозв'язок управління та права в розрізі контролю вдало підкреслює О.І. Остапенко, зазначаючи таке: «управлінська діяльність є загальною функцією для всіх гілок влади, відповідно, контрольна діяльність, виступаючи частиною управлінської діяльності, є для них загальною. Контрольну діяльність можна характеризувати або з управлінської, або з юридичної точок зору. У першому випадку йдеться про функцію управління, стадію управлінського циклу, реалізацію принципу зворотного зв'язку в управлінні. У другому – про засіб забезпечення законності в реалізації виконавчої влади» [2, с. 462]. Тому, в юриспруденції контроль є усталеною правовою категорією, яка найбільш широко використовується в галузі адміністративного права, в тому числі тому, що саме цю галузь права нерідко називають правом управління, через її тісний зв'язок з процесами організаційно-розпорядчого характеру. В.Б. Авер'янов вбачав сутність контролю «у встановленні результатів діяльності певних суб'єктів, допущених відхилень від прийнятих вимог, принципів організації, виявленні причин таких відхилень, а також у визначенні шляхів подолання перешкод для ефективного функціонування всієї системи» [3, с. 351]. Схоже визначення контролю наводить і С.В. Ківалов [4, с. 3], зауважуючи, що контроль, одночасно може бути: функцією публічного адміністрування та особи, яка наділена державно-владними повноваженнями; засобом забезпечення законності, специфічною діяльністю та процедурою, перевіркою [5, с. 4].

Інститут публічної служби є невід'ємним елементом апарату держави, а від так на нього поширюються всі процеси державного управління, зокрема контроль. Останній забезпечує якісне виконання публічними службовцями професійних обов'язків, дисципліну та законність, тобто ті складові без яких неможливе існування публічної служби та державних органів. Контроль за дотриманням публічними службовцями встановлених для них правових обмежень відіграє важливу роль у формуванні якісного та професійного кадрового корпусу. Він дозволяє прийняти на публічну службу добросовісних, сумлінних і кваліфікованих працівників, а також вчасно реагувати на динамічні зміни негативного характеру в їх службовій діяльності. Не менш важливу роль контроль відіграє і під час перевірки дотримання державними службовцями обмежень, передбачених антикорупційним законодавством і тими, які пов'язані з дотриманням загальноновизнаних етичних норм поведінки. Досить часто контроль за дотриманням вказаних обмежень здійснюється одночасно, що пояснюється їх спорідненістю та однаковим по суті об'єктом контролю, якими є професійна діяльність і поза службова поведінка публічного службовця. В такому контексті контроль виконує ряд завдань: забезпечення результативної роботи (в

організаційному аспекті); гарантування законності та виконавської дисципліни; оперативне реагування на порушення та негативні явища в процесі управління, мінімізація їх наслідків; усунення виявлених недоліків; «підвищення вимогливості до керівників, а їх – до себе і своїх підлеглих; виховання працівників у дусі дотримання законів та інших нормативно-правових актів, поваги до прав і свобод громадян, інтересів юридичних осіб, держави і суспільства в цілому, дбайливого ставлення до духовних, моральних і матеріальних цінностей та ін.» [5, с. 200-201].

Державний контроль за дотриманням публічними службовцями встановлених для них правових обмежень здійснюється державними органами, серед яких Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) відіграє провідну роль, внаслідок свого спеціального статусу як органу, що реалізує державну антикорупційну політику. У п. 6-1 ч. 1 ст. 11 Закону України «Про запобігання корупції» прямо зазначено, що НАЗК проводить «моніторинг та контроль за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб» [6], акумулює та аналізує інформацію про зазначені факти, в тому числі й статистичні дані, а також проводить відповідні перевірки. Інформацію в процесі перевірок НАЗК отримує шляхом: подання до органів державної влади та місцевого самоврядування письмових запитів; використання баз даних, адміністратором яких є державні органи та органи місцевого самоврядування; вивчення необхідної документації та письмових пояснень.

Відповідно до п. 2 ст. 4 «Про запобігання корупції» [6] НАЗК підконтрольне та підзвітне Кабінету Міністрів України (далі – КМ України) робота якого спрямована на вирішення питань державного управління в сферах внутрішньої політики держави, а також запобігання і протидії корупції, зокрема шляхом: забезпечення контролю за діяльністю органів виконавчої влади, в частині дотримання приписів антикорупційного законодавства (ч. 1 ст. 19, абз. 10 п. 3 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [7]). Розглянемо урядовий контроль на прикладі Національного антикорупційного бюро України (далі – НАБУ), діяльність якого спрямовується та координується першим. У свою чергу НАБУ подає на розгляд ВР України, КМ України та Президенту України піврічний звіт про свою роботу (п.п. 3 п. 4 ст. 4, ч. 2 ст. 26 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [8]). Також контроль за діяльністю НАБУ здійснює один із профільних комітетів ВР України – Комітет з питань запобігання і протидії корупції (ст. 26 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро

України» [8], п. 9 Додатку до Постанови ВР України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання» від 29.08.2019 № 19-IX [9]).

З метою посилення антикорупційного контролю за публічними службовцями в державних органах, органах місцевого самоврядування, а також підприємствах, установах, організація державної форми власності створюється Уповноважений підрозділ з питань запобігання та виявлення корупції або призначається уповноважена особа. Серед їх основних завдань є і ті, що передбачають здійснення контролю, зокрема за: дотриманням норм антикорупційного законодавства; заходами спрямованими на запобігання корупційним правопорушенням та правопорушенням, пов'язаним з корупцією; корупційними ризиками у роботі органу; виникненням, існуванням конфліктів інтересів і його правильним врегулюванням; поданням декларацій публічними службовцями в установлені законодавством терміни [10].

Систематичний контроль за дотриманням публічними службовцями встановлених для них правових обмежень здійснюють керівники органів публічної адміністрації. Прямо чи опосередковано зазначене положення відображено в профільних законах, які регламентують діяльність цих органів або у правилах етичної поведінки. У п. 3 розділу I Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування затверджених наказом НАДС від 05.08.2016 року № 158 закріплено загальне правило за яким керівники державних органів, органів місцевого самоврядування чи їх структурних підрозділів зобов'язані «у разі виявлення чи отримання повідомлення про порушення цих Загальних правил в межах своєї компетенції відповідно до законодавства зобов'язані вжити заходів щодо припинення виявленого порушення, усунення його наслідків та притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності» [11].

Поряд з державним контролем за дотриманням встановлених для них правових обмежень публічними службовцями, останні здійснюють самоконтроль. Іншим словами кожен із публічних службовців повинен самостійно контролювати свою професійну діяльність і поведінку, зокрема дотримуватись антикорупційних обмежень і етичних норм поведінки. Найбільш детально самоконтроль охарактеризовано в контексті роботи НАБУ, він об'єднує кваліфікацію, досвід моральні якості, власні принципи та настанови, які в сукупності складають основу для формування професійної та доброчесної поведінки працівника НАБУ та «приймати етично-виважені рішення у відповідності до принципів та стандартів етичної поведінки» [12].

Недержавний контроль за дотриманням публічними службовцями встановлених для них

правових обмежень здійснюється органами місцевого самоврядування та громадянами. Громадський нагляд за дотриманням публічними службовцями встановлених для них правових обмежень здійснюється як в межах демократичного цивільного контролю, так і поза його межами. Це залежить від об'єкта нагляду: якщо публічний службовець є працівником органів сектору безпеки та оборони, визначеними в ч. 2 ст. 12 Закону України «Про національну безпеку України» [13], то громадський нагляд здійснюється в межах цивільного контролю, відповідно до ст. 10 вказаного нормативно-правового акту, в противному випадку громадський нагляд здійснюється самостійно.

Громадяни здійснюють нагляд самостійно чи у складі громадських об'єднань, які можуть мати дві організаційно-правові форми: 1) громадські об'єднання, які утворюють і до складу якого можуть входити лише фізичні особи; 2) громадські спілки, вони утворюються приватними юридичними особами, а до його складу можуть входити як юридичні, так і фізичні особи [14]. Громадські об'єднання утворюються з метою захисту прав і свобод громадян і суспільних інтересів. Останнє десятиріччя боротьба з корупцією є не тільки напрямом діяльності держави, а і викликає суспільний інтерес, через своє соціальне значення. Тому, не дивно, що нагляд за дотриманням публічними службовцями встановлених для них правових обмежень здійснюється переважно антикорупційними громадськими організаціями, шляхом систематизації та аналізом відомостей за професійною діяльністю публічного службовця та його способом життя, отриманих із публічних джерел, а також поданням звернень. Право на звернення мають не тільки громадські об'єднання, а і громадяни. Відповідно до Закону України «Про звернення громадян» [15] громадяни одноособово чи колективно можуть подавати пропозиції, зауваження, заяви та скарги до органів публічної адміністрації, підприємств, установ організацій усіх форм власності. Також фізичні та юридичні особи можуть звертатися до органів державної влади та юридичних осіб публічного права, шляхом подання запиту на інформацію, тобто з проханням «надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні» [16]. Крім того, громадяни можуть здійснювати нагляд за діяльністю виконавчих органів державної влади взагалі, та дотриманням публічними службовцями встановлених для них правових обмежень у складі громадських рад, які «проводять громадський моніторинг за врахуванням органом виконавчої влади пропозицій та зауважень громадськості, забезпеченням ним прозорості та відкритості своєї діяльності, а також дотриманням нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції» [17].

Часто інформація про порушення публічними службовцями встановлених для них правових

обмежень і інших відомостей для проведення об'єктивного контролю отримується через засоби масової інформації. Працівники медіа проводять свої перевірки, та так звані «журналістські розслідування», які по суті вже є своєрідною перевіркою публічних службовців. У ст. 13 Закону України «Про медіа» визначено перелік суб'єктів у сфері медіа, серед них контрольну діяльність можуть здійснювати суб'єкти у сферах аудіовізуальних (місцеві та громадські), друкованих і онлайн- медіа. В свою чергу, суб'єктами у сферах: друкованих онлайн- медіа «можуть бути громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які мають місце проживання в Україні, зареєстровані в установленому законодавством порядку юридичні особи України» [18] (ч. 2 ст. 15 і ч. 2 ст. 16 Закону України «Про медіа»), а аудіовізуальних медіа – комунальні некомерційні підприємства, засновані органами місцевого самоврядування (на місцевому рівні) та громадські об'єднання (для об'єднання громад за спільними інтересами).

Висновки. Враховуючи зроблені вище висновки, вважаємо за можливе сформулювати систему контролю за дотриманням публічними службовцями встановлених для них правових обмежень: ВР України (Комітет з питань запобігання і протидії корупції), КМ України, НАЗК, Уповноважений підрозділ (уповноважена особа) з питань запобігання та виявлення корупції, керівний склад органів публічної адміністрації, органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання та спілки, громадські ради при центральних органах виконавчої влади та державних адміністраціях, суб'єктами у сферах аудіовізуальних (місцеві та громадські), друкованих і онлайн- медіа, юридичні та фізичні особи). Між тим, контроль за дотриманням публічними службовцями встановлених для них правових обмежень має ряд особливостей, які будуть досліджені в перспективі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бусел В.Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
2. Адміністративне право України (загальна частина): навчальний посібник / Остапенко О. І., Ковалів М.В., Єсімов С.С. [та ін.]. Львів: СПОЛОМ, 2021. 616 с.
3. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2-х т. Київ: ТОВ Юридична думка, 2007. Том 1. 592 с.
4. Ківалов С.В. Контроль як напрям діяльності суб'єктів публічної адміністрації. *Правове життя сучасної України*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф.: у 3 т. (м. Одеса, 15 травня 2020 року). Одеса: Гельветика, 2020. Т. 2. С. 3–6.

5. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монографія. Харків: Право, 2005. 304 с.
6. Про запобігання корупції: закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення 28.06.2023).
7. Про Кабінет Міністрів України: закон України від 27.02.2014 № 794-VII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення 28.06.2023).
8. Про Національне антикорупційне бюро України: закон України від 14.10.2014 № 1698-VII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> (дата звернення 03.07.2023).
9. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання : постанова Верховної Ради України від 29.08.2019 № 19-IX // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/19-20#Text> (дата звернення 05.07.2023).
10. Про затвердження Типового положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції затверджене наказом Національного агентства з питань запобігання корупції від 27.05.2021 № 277/21 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0914-21#Text> (дата звернення 05.07.2023).
11. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 № 158 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text> (дата звернення 07.07.2023).
12. Про затвердження Кодексу професійної етики працівників Національного антикорупційного бюро України: наказ Національного антикорупційного бюро України від 01.09.2016 № 242 / Офіційний вебсайт Національного антикорупційного бюро України. URL: https://nabu.gov.ua/site/assets/files/28645/nakaz_242.pdf (дата звернення 12.07.2023).
13. Про національну безпеку України: закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення 12.07.2023).
14. Про громадські об'єднання: закон України від 22.03.2012 № 4572-VI // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text> (дата звернення 15.07.2023).
15. Про звернення громадян: закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 16.07.2023).
16. Про доступ до публічної інформації: закон України від 13.01.2011 № 2939-VI // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#n86> (дата звернення 16.07.2023).
17. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>.
18. Про медіа: закон України від 13.12.2022 № 2849-IX // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20#n247>.