

ШОВКУН Ю. І.,

кандидат юридичних наук,
докторант відділу організації
освітньо-наукової підготовки
(Харківський національний університет
внутрішніх справ)

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.4.36>

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОТРИМАННЯ ОБМЕЖЕНЬ ПІД ЧАС ПРОХОДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В РОЗБУДОВІ ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

У статті наголошено на необхідності утвердження певних вимог і правил: добору кандидатів на посади публічних службовців; проходження публічної служби, а також встановлення обмежень із метою утвердження доброчесності в професійній діяльності та зменшення рівня правопорушень.

Метою статті визначено необхідність окреслення значення забезпечення дотримання обмежень під час проходження публічної служби. Останні поділено на три групи: 1) обмеження, які висуваються до кандидатів на посади публічної служби; 2) обмеження передбачені антикорупційним законодавством; 3) обмеження передбачені правилами професійної етики.

Зазначено, що дотримання вимог і обмежень, які висуваються до кандидатів на посади публічної служби є важливим не тільки з точки зору професіоналізму, а і – національної безпеки. Забезпечення антикорупційних обмежень мають подвійне значення, оскільки з одного боку вони використовуються як інструмент запобігання та попередження адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, що позитивно позначається на рівні законності дій публічних службовців і їх доброчесності, а з іншого – знижує рівень корупції в сфері публічної служби, нівелюючи можливість її дестабілізації. Встановлення обмежень, передбачених правилами професійної етики здійснюється для забезпечення двох основних моментів: по-перше, доброчесного та кваліфікованого виконання публічними службовцями покладених на них обов'язків; по-друге, попередження та недопущення у публічного службовця бажання змінити вектор власних інтересів з публічного на приватний, у тому числі на шкоду інтересам держав та суспільству.

Зроблено висновок про значення забезпечення дотримання обмежень під час проходження публічної служби, яке полягає у наступних проявах: 1) вони мають антикорупційну спрямованість, превентивної дії, оскільки їх встановлення призводить до попередження вчинення корупційних і пов'язаних із корупцією правопорушень; 2) сприяють утвердженню національної безпеки; 3) зміцнюють інститут публічної служби; 4) гарантують об'єктивну реалізацію принципу законності, зокрема за рахунок доброчесності публічних службовців.

Ключові слова: публічна служба, державна служба, обмеження, вступ на публічну службу, антикорупційні обмеження, морально-етичні правила, національна безпека, запобігання та протидія корупції.



Shovkun Yu. I. Ensuring compliance with restrictions during public service in the development of the public service institute of Ukraine

The article emphasizes the need to approve certain requirements and rules: selection of candidates for the positions of public servants; completion of public service, as well as the establishment of restrictions in order to establish integrity in professional activity and reduce the level of offenses.

The purpose of the article is to outline the importance of ensuring compliance with restrictions during public service. The latter are divided into three groups: 1) restrictions placed on candidates for public service positions; 2) restrictions are stipulated by anti-corruption legislation; 3) restrictions are provided by the rules of professional ethics. It is noted that compliance with the requirements and restrictions imposed on candidates for public service positions is important not only from the point of view of professionalism, but also from the point of view of national security. Ensuring anti-corruption restrictions have a double meaning, since on the one hand they are used as a tool for the prevention and prevention of administrative offenses related to corruption, which positively affects the level of legality of actions of public officials and their integrity, and on the other hand – reduces the level of corruption in the sphere of public administration services that eliminate the possibility of its destabilization. The establishment of restrictions provided for by the rules of professional ethics is carried out to ensure two main points: first, the honest and qualified performance of the duties assigned to them by public servants; secondly, warning and preventing the desire of a public servant to change the vector of his own interests from public to private, including to the detriment of the interests of states and society.

A conclusion was made about the importance of ensuring compliance with restrictions during public service, which consists in the following manifestations: 1) they have an anti-corruption orientation, preventive action, since their establishment leads to the prevention of the commission of corruption and corruption-related offenses; 2) contribute to the establishment of national security; 3) strengthen the institution of public service; 4) guarantee the objective implementation of the principle of legality, in particular at the expense of the integrity of public officials.

Key words: *public service, restrictions, entry into public service, anti-corruption restrictions, moral and ethical rules, national security, prevention and counteraction of corruption.*

Вступ. Встановлення обмежень під час проходження публічної служби є обов'язковою умовою формування та позитивної динаміки національного інституту публічної служби. Останній за своєю суттю є ефемерним явищем, у той час, коли його функціонування забезпечується громадянами держави, в тому числі публічними службовцями. Вони як представники цих органів, є своєрідним відображенням реального стану та прогресу зазначеного інституту, що має стратегічно важливе значення для роботи держави та державного апарату. В результаті чого прослідковується тісний взаємозв'язок між кадровим потенціалом публічних службовців і функціонуванням країни, здійсненням нею зовнішньої та внутрішньої політики. Зазначене свідчить про необхідність утвердження певних вимог і правил: добору кандидатів на посади публічних службовців; проходження публічної служби, а також встановлення обмежень із метою утвердження доброчесності в професійній діяльності та зменшення рівня правопорушень.

Постановка завдання. Метою статті є окреслення значення забезпечення дотримання обмежень під час проходження публічної служби в розбудові інституту публічної служби України, що обумовлює необхідність наступних завдань: проведення диференціації вказаних обмежень і визначення ролі кожного з них, а також консолідація отриманих положень у цілісному ґрунтовному висновку.



Результати дослідження. Множинність і різноплановий характер обмежень, що встановлюються під час проходження публічної служби, вважаємо за можливе встановити значення їх забезпечення, шляхом застосування методу індукції. Використання даного методу дозволить окреслити значення окремих груп обмежень (близьких за своєю сутністю) та зробити об'єктивний висновок про роль забезпечення дотримання обмежень під час проходження публічної служби. Для виконання окресленої мети, здійснимо умовний поділ вказаних обмежень на три групи: 1) обмеження, які висуваються до кандидатів на посади публічної служби; 2) обмеження передбачені антикорупційним законодавством; 3) обмеження передбачені правилами професійної етики.

Обмеженнями, що застосовуються до кандидатів на посади публічної служби є: наявність громадянства, освіти, стажу та досвіду роботи, а також: знання та вільне володіння державною мовою, відповідність професійним і кваліфікаційним вимогам, відсутність судимості. В науковій літературі акцент мети встановлення подібних вимог і обмежень зміщується у бік формування фахового персоналу в органах державної влади та місцевого самоврядування. Т. Ю. Витко зауважує, що розширення вимог «до кандидатів при вступі на державну службу шляхом конкурсного відбору, задекларував необхідність залучення на службу професіоналів, які повинні ефективно виконувати завдання і функції державних органів» [1, с. 44]. На важливості якісного добору публічних службовців, у тому числі в контексті європеїзації наголошує і О. І. Компанець [2, с. 105]. Д. В. Приймаченко та Д. Д. Приймаченко розглядаючи сучасний стан і перспективи законодавчого регулювання вступу на службу в митні органи, доходять висновку, що «запровадження системи вимог до осіб, які претендують на вступ на державну службу в митні органи, є критерієм оцінювання їхньої професійної компетентності – тобто здатності посадової особи митного органу в межах повноважень, визначених згідно з посадою, застосовувати специфічні знання, умінні та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання завдань і функцій» [3, с. 74]. У той же час, обмеження, які висуваються до кандидатів на посади публічної служби встановлюються не тільки з метою недопущення до публічної служби осіб, які не мають необхідної кваліфікації, а також можуть зашкодити інтересам держави. Наприклад, прийняття на публічну службу особи без громадянства збільшує імовірність шпигунства з її боку (ст. 114 Кримінального кодексу України [4]), оскільки таку особу, на відміну від громадянина, набагато легше завербувати.

Отже, дотримання вимог і обмежень, які висуваються до кандидатів на посади публічної служби є важливим не тільки з точки зору професіоналізму, а і – національної безпеки. Це стає можливим завдяки проведенню конкурсу, оцінюванню кандидата, тобто перевірки поданих ним документів і визначення рівня його кваліфікації, шляхом проходження тестування та співбесіди [5, с. 205]. Згідно з приписами ч. 1 ст. 27 Закону України «Про державну службу» [6] такий конкурс проводиться спеціальними комісіями, склад і порядок роботи яких залежить від категорії посади публічної служби.

Обмеження передбачені антикорупційним законодавством стосуються використання службових повноважень та/або становища, сумісництва (суміщення), роботи близьких осіб і недопущення конфлікту інтересів. Переважно, вони всі спрямовані на доброчесне виконання публічними службовцями своїх професійних обов'язків в інтересах держави та суспільства, а не в своїх власних інтересах. Т. О. Коломоєць розглядає такі обмеження як своєрідні інструменти «зорієнтовані на усунення передумов для використання переваг публічної служби особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, задля реалізації та захисту приватних інтересів своїх або ж близьких осіб» [7, с. 85]. О. П. Хамходера сукупність таких обмежень називає першим рубіжем запобігання та протидії корупції, який за своїм характером є превентивним, оскільки «його безпосередньою метою є не притягнення до кримінальної відповідальності, а запобігання виникненню передумов корупції (протиправному зв'язку із приватними особами, матеріальній чи моральній залежності публічного службовця тощо), зменшення латентності корупційних діянь і сприяння виявленню їхніх ознак у поведінці та житті посадовців» [8, с. 427–428].



Дійсно, антикорупційні обмеження в першу чергу встановлюються для недопущення корупційних проявів з боку публічних службовців та поширення корупції в інституті публічної служби. Відмітимо, що вони як превентивні інструменти довели свою ефективність, про що свідчать наступні статистичні дані: в 2021 році Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) склало 937 протоколів про адміністративні правопорушення, пов’язані з корупцією [9], а в 2022 році – 72 [10], тобто кількість вказаних категорій правопорушень зменшилась у 13 разів. Окрім того, антикорупційні обмеження покликані нівелювати спроби реалізації приватного, а не державного інтересу публічних службовців, який по-суті є тригером розповсюдження корупції [11, с. 171].

Значення антикорупційних обмежень важко применшити як у теоретичній, так і практичній площині, зокрема О. М. Шимон, який присвятив своє монографічне дослідження таким обмеженням і заборонам як засобам запобігання адміністративним правопорушенням, пов’язаним з корупцією запропонував їх авторське визначення як: «сукупності нормативно закріплених правил максимально допустимої форми поведінки державних службовців, а також встановлених правових меж у варіантах реалізації державними службовцями свого статусу» [12, с. 65], а також правил про утримання ними від будь-яких форм поведінки, що мають корупційну складову з метою запобігання адміністративним правопорушенням, пов’язаних із корупцією. Очевидно, що антикорупційні обмеження встановлюються для недопущення відповідних адміністративних правопорушень, як правило, шляхом запобігання вчиненню протиправних діянь публічними службовцями. В той же час, необхідно підкреслити, що в сфері публічної служби вони розглядаються дещо ширше, адже потенційно призводять до: зниження рівня корупції, яке дає змогу «зміцнити законність публічної служби і гарантувати її здійснення виключно задля досягнення пріоритету публічних інтересів над приватними» [13, с. 3].

Важливо розуміти, що дотримання антикорупційних обмежень має велике значення для стабільного розвитку інституту публічної служби, в той час, коли відступ навіть від одного з них може призвести до поступової руйнації. Цей деструктивний процес у своєму дослідженні описує О. О. Польна, яка наголошує, що робота близьких осіб, в органах і установах публічної служби призводить до концентрації цих осіб і значно спрощує, принаймні на психо-емоційному рівні, узгодження корупційних змов за для використання публічних благ в особистих інтересах, «що неприпустимо, адже спотворює мету існування держави та призводить до того, що публічні ресурси (певного органу публічної служби, його структурної одиниці) використовуються неналежним чином, і тому в конкретному випадку відбувається незадоволення публічного інтересу» [14, с. 69].

Як і у випадку дотримання обмежень, які висуваються до кандидатів на посади публічної служби, забезпечення антикорупційних обмежень мають подвійне значення, оскільки з одного боку вони використовуються як інструмент запобігання та попередження адміністративних правопорушень, пов’язаних із корупцією, що позитивно позначається на рівні законності дій публічних службовців і їх доброчесності, а з іншого – знижує рівень корупції в сфері публічної служби, нівелюючи можливість її дестабілізації.

У ст. 21 Закону України «Про запобігання корупції» [15] вказаного закону прямо зазначено, що громадськість (громадські об’єднання, їх представники та громадяни) здійснюють діяльність щодо запобігання корупції, шляхом виявлення корупційних фактів і повідомлень про них уповноваженим органам (НАЗК, органам Національної поліції України, керівникам відповідних органів тощо), проведення інформаційно-аналітичної діяльності та громадської антикорупційної експертизи правових актів.

Основні обмеження передбачені правилами професійної етики закріплені в Розділі VI Закону України «Про запобігання корупції» [15], при цьому більшість із них як от політична нейтральність, компетентність або конфіденційність, знайшли своє відображення в Загальних правилах етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування затверджених наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 № 158 [16], кодексах і правилах етичної поведінки



окремих державних органів (Правила етичної поведінки поліцейських затверджені наказом Міністерства внутрішніх справ України від 09.11.2016 № 1179 [17], Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів [18], Кодекс етичної поведінки працівників Національного агентства з питань запобігання корупції [19], Правила професійної етики працівників Державного бюро розслідувань затверджені наказом Державного бюро розслідувань України від 16.01.2021 № 30 [20], Кодекс професійної етики працівників Національного антикорупційного бюро України [21]).

В узагальненому вигляді морально-етичні правила поведінки втілюють засади доброчесності виконання публічними службовцями своїх службових обов'язків як у робочих стосунках, так і поза їх межами. Вони зобов'язують публічних службовців: поводити себе чемно та професійно з керівництвом, колегами та громадянами; точно та якісно виконувати законні накази; не розголошувати конфіденційну інформацію тощо. В сукупності вони позитивно впливають на підвищення виконавської дисципліни в державному органі чи органі місцевого самоврядування, запобігає виникненню бажання у публічного службовця реалізовувати свої власні, а не публічні інтереси, що сприяє ефективності інституту публічної служби [22, с. 158]. Як слушно зауважує Т. О. Лебедева «такого роду обмеження об'єктивно пов'язані з необхідністю підтримання належного рівня службових відносин, реалізацією цілей і завдань державної служби» [23, с. 117].

Таким чином встановлення обмежень, передбачених правилами професійної етики здійснюється для забезпечення двох основних моментів: по-перше, доброчесного та кваліфікованого виконання публічними службовцями покладених на них обов'язків; по-друге, попередження та недопущення у публічного службовця бажання змінити вектор власних інтересів з публічного на приватний, у тому числі на шкоду інтересам держав та суспільству.

Висновки. Підсумовуючи все зазначене, можемо зробити висновок щодо значення забезпечення дотримання обмежень під час проходження публічної служби, полягає у наступних проявах: 1) вони мають антикорупційну спрямованість, превентивної дії, оскільки їх встановлення призводить до попередження вчинення корупційних і пов'язаних із корупцією правопорушень; 2) сприяють утвердженню національної безпеки; 3) зміцнюють інститут публічної служби; 4) гарантують об'єктивну реалізацію принципу законності, зокрема за рахунок доброчесності публічних службовців.

Список використаних джерел:

1. Витко Т. Ю. Державний службовець в умовах реформування державного управління в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6. № 3. С. 39-47.
2. Компанець О. І. Удосконалення управління персоналом органів виконавчої влади в Україні. *Держава та регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування*. 2022. № 2 (76). DOI: <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2022.2.17> (дата звернення 25.05.2023).
3. Приймаченко Д. В., Приймаченко Д. Д. Правове регулювання вступу на державну службу в митні органи України: сучасний стан та перспективи. *Правова позиція*. 2020. № 1 (26). С. 68-76. DOI: <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2020-1.14> (дата звернення 25.05.2023).
4. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення 27.05.2023).
5. Негара Р. В. Конкурс у державній службі: теорія, правове регулювання, практика: дис. ... докт. філософії: 081 – Право. Одеса, 2021. 300 с.
6. Про державну службу: закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення 06.06.2023).
7. Коломоець Т. О. «Антикорупційні» обмеження для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: реалії використання «фільтру» правової визначеності в Україні та зарубіжних країнах. *Актуальні проблеми вітчизняної*



юриспруденції. 2019. № 5. С. 84-89. DOI: <https://doi.org/10.15421/391963> (дата звернення 10.06.2023).

8. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. В. Галуцько, П. В. Діхтієвський, О. В. Кузьменко [та ін.]; за заг. ред. В. В. Галуцька, О. М. Правоторової. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

9. 182 перевірки високопосадовців на конфлікт інтересів: результати роботи НАЗК за напрямом дотримання законодавства про конфлікт інтересів та інших обмежень за 2021 рік / Офіційний веб-сайт Національного агентства з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/182-perevirky-vysokoposadovtsiv-na-konflikt-interesiv-rezultaty-roboty-nazk-za-napryamom-dotrymannya-zakonodavstva-pro-konflikt-interesiv-ta-inshyh-obmezhen-za-2021-rik/> (дата звернення 17.06.2023).

10. Три роки НАЗК 2.0: попередження конфлікту інтересів у топ-посадовців, виявлення колаборантів та нові IT-інструменти / Офіційний веб-сайт Національного агентства з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/try-roky-nazk-2-0-poperedzhennya-konfliktu-interesiv-u-top-posadovtsiv-vuyavlennya-kolaborantiv-ta-novi-it-instrumenty/> (дата звернення 17.06.2023).

11. Червякова О. Б. Антикорупційні стандарти державної служби. *Актуальні питання реалізації нового Закону України «Про державну службу»*: тези доп. всеукр. форуму вчених-адміністративістів, (м. Запоріжжя, 21 квітня 2016 року). Запоріжжя, 2016. С. 171-173.

12. Шимон О. М. Обмеження та заборони як засоби запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, у діяльності державних службовців в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2020. 201 с.

13. Лупу А. К. Адміністративно-правове забезпечення дотримання антикорупційних обмежень в публічній службі: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Тернопіль, 2021. 23 с.

14. Польна О. О. Антикорупційне значення адміністративно-правового обмеження спільної роботи близьких осіб у системі правосуддя. *Слово Національної школи суддів України*. 2021. № 2 (35). С. 63–73. DOI:10.37566/2707-6849-2021-2(35)-6.

15. 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/ed20230331#Text> (дата звернення 24.06.2023).

16. 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 27.06.2023).

17. Про затвердження Правил етичної поведінки поліцейських: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 09.11.2016 № 1179 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1576-16#Text> (дата звернення 30.06.2023).

18. Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів від 27.04.2017 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001900-17#Text> (дата звернення 30.06.2023).

19. Кодекс етичної поведінки працівників Національного агентства з питань запобігання корупції: рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 17.05.2019 № 1382 / Офіційний веб-сайт Національного агентства з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/documents/rishennya-vid-17-05-2019-1382-pro-zatverdzhennya-kodeksu-etychnoyi-povedinky-pratsivnykiv-natsionalnogo-agentstva-z-pytan-zapobigannya-koruptsiyi/> (дата звернення 30.06.2023).

20. Про введення в дію Правил професійної етики працівників Державного бюро розслідувань: наказ Державного бюро розслідувань від 16.01.2021 № 30 / Офіційний веб-сайт



Державного бюро розслідувань. URL: <https://dbr.gov.ua/assets/files/kodeks-etiki/doc015.PDF> (дата звернення 30.06.2023).

21. Про затвердження Кодексу професійної етики працівників Національного антикорупційного бюро України: наказ Національного антикорупційного бюро України від 01.09.2016 № 242 / *Верховна Рада України*. URL: https://nabu.gov.ua/site/assets/files/28645/pakaz_242.pdf (дата звернення 01.07.2023).

22. Карпунець А. С. Зарубіжний досвід організації та функціонування інституту державної служби. *Держава та регіони. Серія «Державне управління»*. 2016. № 3 (55). С. 15-161.

23. Лебедева Т. О. Антикорупційні обмеження державних службовців: поняття та зміст. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2018. № 35. Т. 1. С. 115-118.

