

Ю. І. Шовкункандидат юридичних наук,
докторант відділу організації освітньо-наукової підготовки
Харківського національного університету внутрішніх справ

ПРОГАЛИНИ ТА НЕДОЛІКИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВОВИХ ОБМЕЖЕНЬ ПІД ЧАС ПРОХОДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

У статті автором наголошено, що певні правила проходження служби регулюють не тільки виконання функціональних обов'язків, а також морально-етичний аспект, який стосується саме поведінки публічних службовців і їх взаємовідносин з колегами та громадянами. Справа в тому, що публічний службовець, на відміну від цивільної особи не може поводити себе вільно, з огляду на його специфічний статус і підвищену соціальну відповідальність, через свою посаду, як перед державою, так і перед громадськістю, а тому виникає потреба в регулюванні його діяльності, зокрема за допомогою встановлення обмежень, визначених у національному законодавстві.

У свою чергу, детальний аналіз загальних законів, які регламентують правові обмеження під час публічної служби дав можливість виявити їх основні недоліки, серед яких: по-перше, основні законодавчі акти у сфері праці практично не містять жодних обмежень щодо публічних службовців, попри те, що діяльність деяких із них частково або повністю унормовується Кодексом законів про працю України та Законом України «Про державну службу»; по-друге, часто норми кодексів і правил етичної поведінки публічних службовців, які закріплюють ті чи інші обмеження дублюють положення антикорупційного законодавства, що негативно позначається на якості нормативно-правових актів і сприяє необґрунтованому розширенню національної нормативно-правової бази; по-третє, в чинному законодавстві відсутнє уніфіковане розуміння обмежень під час проходження публічної служби, внаслідок чого їх визначають то як вимоги до публічних службовців, то як правила морально-етичної поведінки публічного службовця, то як принципи публічної служби, при чому в останньому випадку інколи різні за своєю суттю обмеження штучно об'єднують у єдиний принцип; по-четверте, «ігнорування» законодавцем терміну обмеження, внаслідок чого стає незрозумілим зміст тієї чи іншої вимоги до публічного службовця; по-п'яте, відсутність на протязі досить тривалого проміжку часу належного нормативного регулювання обмежень, пов'язаних із дотриманням загальноновизнаних етичних норм поведінки народними депутатами України.

Ключові слова: нормативно-правове забезпечення, нормативно-правове регулювання, публічна служба, державна служба, обмеження, прогалини, законодавство

Постановка проблеми. Будь-який публічний службовець, незалежно від посади є представником держави, тому важливо, що під час служби та поза нею, його поведінка не мала негативний вплив на імідж державного органу, де він працює, а від так не позначалась у аналогічний спосіб на діяльність держави. Тож важливо, що б певні правила проходження служби регулювали не тільки виконання функціональних обов'язків, а також морально-етичний аспект, який стосується саме поведінки публічних службовців і регулює їх взаємовідносини з колегами та громадянами. Справа в тому, що публічний службовець, на відміну від цивільної

особи не може поводити себе вільно, з огляду на його специфічний статус і підвищену соціальну відповідальність, через свою посаду, як перед державою, так і перед громадськістю, а тому виникає потреба в регулюванні його діяльності, зокрема за допомогою встановлення обмежень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Оскільки дана наукова праця присвячена виявленню недоліків нормативно-правового регулювання правових обмежень під час проходження публічної служби, під час дослідження було використано здобутки вчених-юристів щодо загальнотеоретичних питань нормативно-пра-

вового регулювання та нормативно-правового забезпечення (Л. В. Авраменко, О. М. Бандурка, О. М. Головка, І. А. Красюк, О. С. Передерій, О. В. Петришин, М. В. Цвік), а також спеціалізованих наукових праць в якій епізодично досліджувалась неелосконалість національного законодавства в сфері публічної служби (М. І. Іншин та А. О. Колдашов).

Мета статті – визначити недоліки та прогалини в національному законодавстві, що регламентує проходження публічної служби, в частині встановлення правових обмежень для публічних службовців, на підставі його аналізу.

Виклад основного матеріалу. Часто в юриспруденції дослідження присвячені аналізу сукупності нормативно-правових актів, що регулюють функціонування тієї чи іншої сфери називають (нормативно-) правове забезпечення або регулювання. Тож у вітчизняній науці переважно обговорюються питання нормативного регулювання сфери публічної служби. Так, М. І. Іншин під нормативно-правовим забезпеченням публічної служби пропонує розуміти дії уповноважених «державних органів та посадових осіб щодо прийняття нормативно-правових актів, направлених на ефективне регулювання правовідносин у сфері організації і функціонування державної служби» [1, с. 98]. Деякі дослідники ототожнюють нормативно-правове регулювання з існуванням і формуванням: системи публічної служби, статусу публічного службовця та гарантій його діяльності, механізму проходження публічної служби, а до його змісту відносять Основний закон держави, міжнародні документи, спеціальні закони та Закон України «Про державну службу» [2, с. 1-2]. Вважаємо такий підхід дещо поверхневим, щонайменше через те, що: по-перше, правовий статус включає в себе гарантії, а тому вони не потребують додаткового виокремлення; по-друге, правові акти, які регламентують функціонування сфери публічної служби не обмежуються вказаними законами та документами, суттєву роль в окресленому процесі відіграють і підзаконні нормативно-правові акти, всі вони пов'язані між собою [3, с. 320] і регламентують окремі аспекти обмежень, що встановлюються для публічних службовців. Тобто слід говорити, що сфера публічної служби регламентується цілою низкою правових актів, які ми пропонуємо надалі аналізувати, враховуючи їх юридичну силу. Зокрема, щодо останньої, вченими в галузі теорії держави та права (І. А. Красюком [4, с. 130-132], О. М. Бандуркою, О. М. Головка, О. С. Передерієм [5, с. 219], М. В. Цвіком, О. В. Петришиним, Л. В. Авраменко [6, с. 266-267]) розроблено наступну ієрархію нормативно-правових актів: Конституція України; загальні (кодифіковані та поточні) та спеціальні закони; підзаконні нормативно-правові акти, які видають Президент України, Верховна Рада України (далі – ВР України), Кабінет Міністрів України (далі – КМ України), міністерства, відомства та комітети; рішення й постанови органів місцевого самоврядування. Тож аналіз нормативних засад визначення видів та змісту обмежень під час проходження публічної служби, вважаємо за доцільне продовжити спираючись на наведену систему нормативно правових актів із врахуванням двох застережень. Перше випливає з приписів ст. 9 Конституції України [7], де міжнародні договори, ратифіковані парламентом є частиною національного законодавства, а тому повинні бути органічно вписані у вказану систему. Друге застереження стосується конкретних правових актів, які будуть розглянуті нами, оскільки увага буде зосереджена на основних законодавчих актах, внаслідок наявності великої кількості відомчих нормативно-правових актів, які неможливо детально проаналізувати у даній роботі, через наявність обмежених вимог щодо її обсягу.

В Основному законі держави [7] низка статей присвячена обмеженням, які умовно можна поділити на дві групи: 1) перша група стосується обмежень прав і свобод людини та громадянина (як от право на повагу людини до її гідності, право на свободу та особисту недоторканність, право на звернення до органів державної влади або органів місцевого самоврядування, право на житло, право на професійну правничу допомогу тощо) за умови ведення режиму воєнного чи надзвичайного стану (ст. 64); 2) друга група обмежень – це ті, які встановлюються окремими законодавчими актами та пов'язані зі статусом особи, зокрема на деяких із них поширюються обмеження щодо участі в об'єднаннях громадян, політичних партіях і рухах, професійних спілках (ст. 36), мирних зібраннях (ст. 39), здійснення підприємницької діяльності публічними службовцями (ст. 42). Відтак конституційні норми є важливою основою для встановлення обмежень під час проходження публічної служби, які запроваджуються та отримують деталізацію безпосередньо в законодавчих актах.

Обрання Україною європейського вектору розвитку, обумовило необхідність гармонізації національного законодавства з європейськими нормами та стандартами, а міжнародні доку-

менти ЄС все частіше стають еталоном у тій чи іншій сфері, в тому числі в сфері публічної служби. Слід зазначити, що міжнародні документи не містять прямих обмежень публічних службовців, як правило вони впливають із тих чи інших положень, і частіше за все стосуються недопущення корупційних діянь. Серед таких міжнародних документів варто виокремити два кодекси поведінки для публічних службовців, і окремо – для осіб, які працюють в органах місцевого самоврядування. Так, перший має назву Модельний кодекс поведінки державних службовців [8], і містить положення про: недопущення суперечностей між приватним і публічним інтересом; заборону зловживання своїм становищем (ст. 8) і конфлікту інтересів (ст. 13); обмеження щодо зайняття політичною діяльністю будь-якого роду та характеру (ст. 16) та отримання подарунків (ст. 18). Другий документ – Європейський кодекс поведінки осіб, які залучених до місцевого та регіонального врядування [9], у контексті обмежень, закріплює лише дві статті, що передбачають: утримання від зловживання владою заради особистої вигоди (ст. 10); заборону вживання заходів, що надаватимуть їм особистих та/чи професійних переваг після того, як такі особи перестануть виконувати ці функції (ст. 12). Поміж таких «загальних» документів, існують і такі, що стосуються окремих категорій публічних службовців. У якості прикладу наведемо Бангалорські принципи поведінки суддів, які з поміж інших також закріплюють наступні обмеження: «виконання дій, що можуть стати приводом для позбавлення його права брати участь в судовому засіданні та виносити рішення у справах» [10, с. 120] (п. 2.3.); щодо надання коментарів, у тому числі публічних, про справу до її розгляду в судовому засіданні (п. 2.4.); недопущення діянь, які можуть свідчити про упередженість і/або залежність судді та суду (п. 4.6.); зайняття юридичною практикою (п. 4.12.). Окремо варто виділити п. 4.2. вказаних принципів, у якому констатовано, що «постійна увага з боку суспільства покладає на суддю обов'язок прийняти на себе ряд обмежень, і, не дивлячись на те, що пересічному громадянину ці обов'язки могли б здатися обтяжливими, суддя приймає їх добровільно та охоче [10, с. 121]. Отже, міжнародні документи прямо чи опосередковано визнають необхідність встановлення обмежень для осіб, які проходять публічну службу та визначають це як необхідність, пов'язану з підвищеною соціальною відповідальністю та увагою з боку гро-

мадськості, а також тим, що будь-який публічний службовець, перш за все є представником державного органу, де він проходить службу. До того ж вже на рівні міжнародного законодавства спостерігається диференціація міжнародних документів, які встановлюють обмеження для публічних службовців. Так одні мають загальний характер і поширюються на всіх публічних службовців, а другі поширюються лише на групи публічних службовців, які працюють в одній системі органів і мають однаковий або схожий правовий статус.

У контексті даного дослідження під загальними законами необхідно розуміти законодавчі акти, де закріплені обмеження, що поширюються на всіх або на переважну більшість публічних службовців. Серед таких видів законів, перш за все треба згадати Кодекс законів про працю України (далі – КзПП України) [11] – правовий акт, який регламентує реалізацію конституційного права громадян на працю, але не зважаючи на це він встановлює обмеження виключно щодо спільної роботи родичів в одній установі (ст. 25-1), які фактично відтворюють положення ст. 27 Закону України «Про запобігання корупції» [12].

Втім фундаментальним правовим актом, який регулює проходження публічної служби залишається Закон України «Про державну службу», який визначає низку обмежень, які пов'язанні зі вступом на публічну службу (ч. 1 ст. 32), а також вказівку, що на публічних службовців поширюються норми антикорупційного законодавства (ч. 5 ст. 32). Окрім цих обмежень вказаний закон закріплює ряд положень, які хоча і не визначені законодавцем як обмеження, проте безумовно є такими за своєю суттю. Наприклад, політична неупередженість, що передбачає такі обмеження для публічного службовця: бути членом політичної партії або приймати участь у її керівництві; користуватись своїм службовим становищем із метою досягнення цілей політичного характеру, а також «суміщати державну службу зі статусом депутата місцевої ради» [13] – для осіб, які займають посади у вищому корпусі публічної служби (ч. 3 ст. 10 Закон України «Про державну службу»), в п. 8 ч. 1 ст. 4 цього ж закону визначено як один із принципів публічної служби, попри те, що його зміст розкрито в межах II Розділу, який містить положення щодо статусу публічного службовця. З наведеного прикладу можна зробити висновок, що в Законі України «Про державну службу» не тільки не закріплено перелік кон-

кретних обмежень, що встановлюються під час проходження публічної служби, а і зміст деяких з них інтегровано в інші правові категорії – принципи публічної служби. Особливо такий підхід законодавця дисонує з попереднім законом про державну службу, який діяв до середини грудня 2015 року, де такі обмеження були закріплені в ст. 16 [13]. Забігаючи наперед зазначимо, що відсутність єдиного розуміння таких обмежень, а також відсутність уніфікованого підходу щодо їх закріплення безпосередньо впливає на їх відображення в спеціальних законах.

Серед загальних законів, напевно найбільшу кількість обмежень, що встановлюються під час проходження публічної служби передбачено антикорупційним законодавством. Так, Закон України «Про запобігання корупції» [12] містить низку обмежень, які доцільно поділити за змістом розділів у яких вони закріплені: 1) перша група міститься в Розділах IV «Запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням» і V «Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів» і відповідно їх метою є недопущення корупційних проявів публічними службовцями внаслідок встановлення обмежень щодо використання службових повноважень чи становища для отримання неправомірної вигоди (ст. 22) та подарунків (ст. 33), сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 25), спільної роботи близьких осіб (ст. 27), недопущення конфлікту інтересів (ст. 28); 2) друга група об'єднує обмеження пов'язані з морально-етичними правилами поведінки (Розділ VI Правила етичної поведінки), серед яких необхідність уникнення: демонстрації особистих політичних поглядів і уподобань (ст. 40); суб'єктивного ставлення до третіх осіб (ст. 41); поширення конференційної інформації (ст. 43). Відмітимо, що в контексті аналізу даного закону політична нейтральність набула нової ознаки не тільки як принцип державної служби, а також як морально-етичне правило поведінки, хоча як нами було зазначено вище вона за своєю юридичною природою тяжіє до обмежень.

Основний масив обмежень пов'язаних із морально-етичним аспектом професійної діяльності публічних службовців закріплено на рівні підзаконних нормативно-правових актів відомчого характеру, норми яких поширюються на певні категорії публічних службовців. За виключенням ст. 8 Закону України «Про статус народного депутата України», яка наголошує на необхідності дотримання моральних норм і неприпустимості використання «депутатського

мандата всупереч загальноновизнаним нормам моралі, правам і свободам людини і громадянина, законним інтересам суспільства і держави» [14]. В сьогоднішніх умовах, все більше приходить розуміння, що існування однієї статті, у якій відсутні будь-які конкретні правила поведінки народних депутатів і обмежень, вочевидь недостатньо. Тому, не вдаючись у детальний аналіз змісту Проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо правил етичної поведінки народних депутатів України (Етичного кодексу) № 8327 від 30.12.2022 слід позитивно оцінити спробу розширити сферу морально-етичних правил поведінки представників народного волевиявлення в парламенті, шляхом: зміни змісту вказаної вище ст. 8; запровадження ст. 8-1 щодо принципів депутатської етики (добросовісності, гідності, відповідальності, відкритості для суспільства, лідерства, поваги до права, поваги до ВР України, інклюзивності, патріотизму, професіоналізму) та правил (ст. 8-2); формування та організації діяльності комітету ВР України, до предмета відання якого буде віднесено питання контролю за дотриманням дисципліни та норм депутатської етики (ст. 33-3); встановлення відповідальності за порушення норм депутатської етики (ст. 40) [15]. Іншим виключенням є Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування затверджених наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 № 158, у змісті яких відповідні обмеження мають форму «вимог щодо правил поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, діяльність яких спрямована на служіння народу України і територіальній громаді шляхом забезпечення охорони та сприяння у реалізації прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина» [16].

Висновки і пропозиції. Проведений вище аналіз нормативних засад визначення видів та змісту обмежень під час проходження публічної служби дає можливість виявити їх основні недоліки, серед яких: по-перше, основні законодавчі акти у сфері праці практично не містять жодних обмежень щодо публічних службовців, попри те, що діяльність деяких із них часткова або повністю унормовується КзПП України та Законом України «Про державну службу»; по-друге, часто норми кодексів і правил етичної поведінки публічних службовців, які закріплюють ті чи інші обмеження дублюють положення

антикорупційного законодавства, що негативно позначається на якості нормативно-правових актів і сприяє необґрунтованому розширенню національної нормативно-правової бази; по-третє, в чинному законодавстві відсутнє уніфіковане розуміння обмежень під час проходження публічної служби, внаслідок чого їх визначають то як вимоги до публічних службовців, то як правила морально-етичної поведінки публічного службовця, то як принципи публічної служби, при чому в останньому випадку інколи різні за своєю суттю обмеження штучно об'єднують у єдиний принцип; по-четверте, «ігнорування» законодавцем терміну обмеження, внаслідок чого стає незрозумілим зміст тієї чи іншої вимоги до публічного службовця; по-п'яте, відсутність на протязі досить тривалого проміжку часу належного нормативного регулювання обмежень, пов'язаних із дотриманням загальноновизнаних етичних норм поведінки народними депутатами України.

Список використаної літератури:

- Іншин М. І. Нормативно-правове забезпечення державної служби в Україні: теоретико-правова характеристика. *Теоретичні питання юриспруденції і проблеми правозастосування: виклики XXI століття*: тези доп. учасників II всеукр. наук.-практ. конф. (Харків, 10 грудня 2019 року). С. 96-99.
- Анісімова Л. М., Сичова М. О. Нормативно-правове регулювання питань державної служби в Україні. *Розвиток форм і методів сучасного менеджменту в умовах глобалізації*: матер. VIII наук.-практ. інтернет-конф. (Дніпро, 2-6 листопада 2020 року) / ДДАЕУ, ДАНО. Дніпро: Поліграф. відділ ДДАЕУ, 2020. Т. 2. С. 50-51. URL: <http://dspace.dsau.dp.ua/jspui/handle/123456789/3468>.
- Колдашов А. О. Сучасний стан правового регулювання заохочень державних службовців. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія «Право»*. 2023. Вип. 79. Ч. 1. С. 316-321. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.79.1.53>.
- Красюк І. А. Конкретизація права в забезпеченні ієрархії нормативно-правових актів. *Актуальні проблеми держави і права*. 2013. Вип. 70. С. 127-134.
- Теорія держави і права: підручник / О. М. Бандурка, О. М. Головка, О. С. Передерій [та ін.]; за заг. ред. О. М. Бандурки; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2018. 416 с.
- Загальна теорія держави і права: підручник / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко [та ін.]; за заг. ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.
- Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
- Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців (прийнята Комітетом міністрів на 106 сесії 11 травня 2000 року) / Офіційний вебпортал Державної архівної служби України. URL: https://archives.gov.ua/wp-content/uploads/2019/11/Rekomend_poved_DS.pdf.
- Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування (ухвалений Конгресом місцевих та регіональних влад Європи 07.11.2018). URL: <https://rm.coe.int/168071b2e5>.
- Європейські та міжнародні стандарти у сфері судочинства. Київ, 2015. 708 с. URL: https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/file/eu_standarts_book_web-1.pdf.
- Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>.
- 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>.
- 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>.
- Про статус народного депутата України: закону України від 17.11.1992 № 2790-XII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text>.
- Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо правил етичної поведінки народних депутатів України (Етичного кодексу) № 8327 від 30.12.2022 // Законопроекти / Верховна Рада України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41099>.
- 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>.

Shovkun Yu. I. Gaps and shortcomings of regulatory regulation of legal restrictions during public service

In the article, the author emphasizes that certain rules of service regulate not only the performance of functional duties, but also the moral and ethical aspect, which specifically concerns the behavior of public servants and their relationships with colleagues and citizens. The fact is that a public servant, unlike a civilian, cannot behave freely, given his specific status and increased social responsibility, due to his position, both before the state and before the public, and therefore there is a need to regulate his activities, in particular through the establishment of restrictions defined in national legislation.

In turn, a detailed analysis of the general laws that regulate legal restrictions during public service made it possible to identify their main shortcomings, among which: first, the main legislative acts in the field of labor practically do not contain any restrictions on public servants, despite the fact that the activities of some of them are partially or fully regulated by the Code of Labor Laws of Ukraine and the Law of Ukraine "On Civil Service"; secondly, often the norms of the codes and rules of ethical behavior of public officials, which establish certain restrictions, duplicate the provisions of the anti-corruption legislation, which negatively affects the quality of normative legal acts and contributes to the unjustified expansion of the national regulatory legal framework; thirdly, the current legislation lacks a unified understanding of restrictions during public service, as a result of which they are defined either as requirements for public servants, then as rules of moral and ethical behavior of a public servant, then as principles of public service, and in the latter case, sometimes restrictions that are different in nature are artificially combined into a single principle; fourthly, the legislator "ignoring" the limitation period, as a result of which the content of one or another requirement for a public servant becomes unclear; fifthly, the lack of proper normative regulation of restrictions related to the observance of generally recognized ethical norms of behavior by people's deputies of Ukraine over a fairly long period of time.

Key words: *regulatory and legal support. normative and legal regulation, public service, state service, limitations, gaps, legislation.*