

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2023.6.39>

Король Валерія Валеріївна,

аспірантка кафедри публічного управління та адміністрування

Національної академії внутрішніх справ

ORCID ID: 0009-0004-2485-5094

ОБМЕЖЕННЯ ДЛЯ ОСІБ, ЯКІ ВЧИНЯЛИ АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ, ПОВ'ЯЗАНІ З КОРУПЦІЄЮ, НА ВСТУПІ НА ПУБЛІЧНУ СЛУЖБУ : ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

RESTRICTIONS FOR PERSONS WHO HAVE COMMITTED ADMINISTRATIVE OFFENSES RELATED TO CORRUPTION ON ENTERING THE PUBLIC SERVICE: A COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS

У статті зазначено, що важливим елементом у визначенні критеріїв для вступу на публічну службу є доброчесність кандидатів. При вступі на різні види публічної служби законодавством України встановлюються вимоги, спрямовані на зменшення ризиків прийняття на таку службу не доброчесних службовців. Проте, правове регулювання таких вимог є різним, залежно від виду публічної служби та закону, який її регулює, і не завжди виправданим та об'єктивним.

Зазначено, що публічна служба має свою специфіку, яка робить її вразливою для корупційних ризиків, як наслідок, вимоги для кандидатів, які прагнуть працювати в місцевих органах виконавчої влади, органах місцевого самоврядування, судових чи правоохоронних органах мають бути адекватними та відповідати ризикам служби.

Класифіковано та розкрито чотири види обмежень, що містяться в законодавстві про публічну службу, пов'язані із наявністю у претендента негативного досвіду притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією, а саме, на державні політичні посади в органах виконавчої влади, посади суддів, членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, правоохоронців Національного антикорупційне бюро України, Державного бюро розслідувань, Бюро економічної безпеки України, митних органів, Державної прикордонної служби України, Служби безпеки України, прокуратури, поліції, працівників державної служби, дипломатичної служби, посадових осіб в органах місцевого самоврядування.

Виявлено необґрунтовані відмінності та відсутності закономірностей у вимогах при вступі на окремі види публічної служби, запропоновано новий підхід у встановленні термінів заборони вступу на публічну службу залежно від її виду цивільна та мілітаризована, у тому числі правоохоронна.

Ключові слова: публічна служба, вступ на публічну службу, адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, обмеження при вступі на публічну службу, державна служба.

The article states that an important element in determining the criteria for entering the public service is the integrity of the candidates. When entering various types of public service, the legislation of Ukraine establishes requirements aimed at reducing the risks of accepting non-honorable employees for such service. However, the legal regulation of such requirements is different, depending on the type of public service and the law that regulates it, and is not always justified and objective.

It is noted that the public service has its own specifics, which makes it vulnerable to corruption risks, as a result, the requirements for candidates seeking to work in local executive bodies, local self-government bodies, judicial or law enforcement bodies should be adequate and correspond to the risks of the service.

Four types of restrictions contained in the legislation on public service have been classified and disclosed, which are related to the applicant having a negative experience of being brought to administrative responsibility for committing offenses related to corruption, namely, to public political positions in executive bodies, positions of judges, members of the High Qualification Commission of Judges of Ukraine, law enforcement officers of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, the State Bureau of Investigation, the Bureau of Economic Security of Ukraine, customs authorities, the State Border Guard Service of Ukraine, the Security Service of Ukraine, the prosecutor's office, the police, employees of the civil service, the diplomatic service, officials in local self-government bodies.

Unfounded differences and lack of regularities in the requirements for entering certain types of public service were identified, a new approach was proposed in terms of the prohibition of entry into public service depending on its type, civil and militarized, including law enforcement.

Key words: public service, admission to public service, administrative offense related to corruption, restrictions on admission to public service, public service.

Постановка проблеми. Якість людських ресурсів кожної країни значною мірою визначає її розвиток. Добре функціонуюча система відбору може перевіряти та ідентифікувати кандидатів, які мають навички, кваліфікацію та професійну компетентність для ефективного виконання завдань публічної адміністрації. Зважаючи на цей контекст, у цьому дослідженні розглядаються підходи законодавця щодо обмежень при вступі на різні види публічної служби, пов'язані із наявністю у претендента негативного досвіду притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією. Для того, щоб оцінити підходи до відбору відбору публічних службовців, слід використати дослідницьке тематичне дослідження, за допомогою якого встановити критерії вимог до кандидатів на посади державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, в правоохоронних органах. Вагомим елементом у визначенні критеріїв для вступу на публічну службу є добросовісність кандидатів. Проте, правове регулювання таких вимог є різним, залежно від виду публічної служби та закону, який її регулює, і не обґрунтованим та виваженим.

Публічна служба має свою специфіку, яка робить її вразливою для корупційних ризиків, як наслідок, вимоги для кандидатів, які прагнуть працювати в різних органах мають бути адекватними та відповідати ризикам служби. Проте аналіз законодавства про публічну службу свідчить про відсутність закономірностей у вимогах при вступі на окремі види публічної служби, що вимагає формування єдиних підходів у встановленні термінів заборони вступу на публічну службу залежно від її виду та корупційних ризиків в діяльності.

Актуальним з цієї точки зору є порівняльне правове дослідження обмежень щодо вступу на публічну службу, пов'язаних із наявністю у кандидата на посаду досвіду притягнення до відповідальності за вчинення ним адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Важливі аспекти дослідження питань проходження державної служби здійснювали В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, Т.О. Коломоєць, Н.П. Матюхіна, О.М. Мельник, Р.С. Мельник, Д.В. Приймаченко, Г.Ю. Разумей, С.А. Федчишин, О.І. Ткачук, В.І. Щербина та ін. Однак наукові здобутки стосовно обмежень щодо вступу на публічну службу, пов'язаних із наявністю у кандидата на посаду досвіду притягнення до відповідальності за вчинення ним адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, не систематизовані з урахуванням змін до діючого законодавства.

Мета статті – порівняльно-правовий аналіз обмежень для осіб, які вчиняли адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, на вступі на публічну службу.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні існування держави та її стабільне функціонування неможливе без системного підходу. Таку систему, зокрема, утворюють органи публічної влади – Президент, органи виконавчої, законодавчої та судової влади, органи місцевого самоврядування. У цій системі особливу роль відіграють особи, які забезпечують дієвість та ефективність цієї системи – публічні службовці. Вони здійснюють професійну службову діяльність, представляють державу чи територіальну громаду у її різноманітних відносинах як усередині публічної адміністрації так і у зовнішніх зв'язках з громадянами та їх об'єднаннями.

Відповідно до положень основного закону громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, бути обраними до органів публічної влади, користуються рівним правом доступу до публічної служби. Водночас законодавство про публічну службу, визначаючи статус того чи іншого службовця, встановлює обмеження, правова природа яких пов'язана з правами, яких службовець немає поки перебуває на службі, а також обмеження, які діють при вступі на публічну службу, тобто діють на громадянина, який ще не став публічним службовцем. Як суб'єкти адміністративно-правових відносин публічні службовці наділені певними правами та обов'язками, а вступаючи на публічну службу – добровільно приймає і низку встановлених законодавством обмежень та заборон.

Законодавством про публічну службу визначені обмеження, зобов'язання, правила службової поведінки, відповідальність, підстави припинення служби тощо. Сучасний стан публічної служби позитивної характеризується тим, що в Україні сформовано більшість інститутів публічної адміністрації, зокрема органів виконавчої влади, інших державних органів та органи місцевого самоврядування, запроваджено державну службу та службу в органах місцевого самоврядування, які у широкому розумінні у своїй сукупності утворюють інститут публічної служби. Правові обмеження в загальному їх вигляді мають превентивний характер і убезпечують від можливих несприятливих наслідків як суб'єктів, щодо яких діють ці обмеження, так і інших осіб. Вони зводяться до справедливої впорядкованості суспільних відносин шляхом встановлення кордонів, що обмежують допустимість поведінки [1, с. 172].

Водночас, не зважаючи на наявне регулювання в законодавстві основних моментів організації і функціонування публічної служби в Україні через визначення спрямованості діяльності, пріоритетів, принципів, порядку створення, правового статусу державних органів та органів місцевого самоврядування та їх службовців, інших основоположних питань становлення публічної служби в Україні, сьогодні не можна констатувати достатність нормативно-правове забезпечення даного інституту, основним моментом якого є лише закріплення поняття публічної служби у ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України. І навряд чи наявне визначення можна назвати доктринальним чи хоча б базовим, оскільки жодним чином не розкриває сутність цієї служби (публічна служба – діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [2]). Крім цього поняття в інших нормативних актах положень щодо призначення публічної служби, її організації, статусу службовців, мети функціонування, принципів та інших важливих питань, на жаль, немає.

Не в останню чергу саме з цієї причини законодавство про окремі види публічної служби містить неузгоджені та суперечливі положення стосовно їх проходження, припинення, а також вступу на неї. Встановлення обмежень при вступі на публічну службу має на меті забезпечити досить високий моральний рівень службовця як взірця доброчесної поведінки. Такі обмеження спрямовані у тому числі на запобігання можливим зловживанням та проявам корупції.

Ця тема є актуальною, оскільки в даний час ми стикаємося з проблемами зловживання службовцями своїми повноваженнями, оскільки сьогодні дуже велика увага приділяється проблемі корупції, яка природно виникає в у владному середовищі, суб'єктами якого є безпосередньо публічні службовці. В умовах війни важливо, щоб механізм публічної адміністрації безперервно працював. Саме він забезпечує та підтримує обороноздатність країни та водночас надає можливість громадянам набувати життєво важливих функцій та послуг, надання яких забезпечується переважно органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Актуальність проблеми залучення до публічної служби професіоналів пов'язана з низкою причин. Це насамперед підвищення складності про-

фесійних функцій, необхідність працювати в умовах соціальної нестабільності, воєнного стану, відтік професійних кадрів у зв'язку з вимушеним виїздом за межі країни тощо, що в свою чергу підвищує вимоги до кадрового відбору. Тому підбір персоналу для публічної служби є важливим складним процесом, що ґрунтується на певних принципах, механізмах та організаційних процедурах. Він зіставляє та співвідносить вимоги організації до посади з особистими характеристиками потенційного службовця. Пріоритетними вимогами стають доброчесність, професійність, патріотизм, неупередженість. Крім цього, процедура відбору має бути обґрунтованою та виважено нормативно регламентованою.

У цьому зв'язку розглянемо обмеження, що містяться в законодавстві про публічну службу, пов'язані із наявністю у претендента негативного досвіду притягнення до юридичної відповідальності за порушення антикорупційного законодавства. При цьому такі закони в залежності від жорсткості вимог слід згрупувати у чотири категорії: 1) обмеження не впливає на призначення на посаду; 2) містять «класичні» обмеження (один рік з моменту притягнення до відповідальності); 3) містять посилені обмеження (більше одного року); 4) що забороняють вступ на публічну службу.

Розглянемо основні види публічної служби, виходячи із нормативно закріплених у Кодексі адміністративного судочинства посад, які її складають. До групи «класичних» обмежень відносяться наступні види публічної служби. По-перше, служба на державних політичних посадах. Так, не може бути призначена на посаду члена Кабінету Міністрів України особа, яка має судимість, не погашену або не зняту в установленому законом порядку, або на яку протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією [3]. Подібні вимоги встановлені й щодо інших політичних посад у центральних органах виконавчої влади. «Особа, яка призначається на посаду першого заступника міністра чи заступника міністра, повинна відповідати вимогам до членів Кабінету Міністрів України, передбаченим Законом України «Про Кабінет Міністрів України» [4]. На відміну від вищих керівних посад, на політичні посади місцевих органів виконавчої влади подібні вимоги взагалі не поширюються (перша група). Стосовно вимог до голів та заступників голів місцевих державних адміністрацій лише зазначено, що не можуть бути призначені на посади в місцеві державні адміністрації особи, які мають судимість за вчинення умисного кримі-

нального правопорушення, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку [5]. Чітко не сформульовані розглядувані вимоги й щодо кандидатів у судді. Лише зазначається, що він має бути доброчесним. Кандидат на посаду судді відповідає критерію доброчесності, якщо відсутні обґрунтовані сумніви у його незалежності, чесності, неупередженості, непідкупності, сумлінності, у дотриманні ним етичних норм, у його бездоганній поведінці у професійній діяльності та особистому житті, а також щодо законності джерел походження його майна, відповідності рівня життя кандидата на посаду судді або членів його сім'ї задекларованим доходам, відповідності способу життя кандидата на посаду судді його попередньому статусу [6]. Тобто наявність досвіду притягнення до адміністративної відповідальності за вчинене правопорушення, пов'язане з корупцією, не є однозначною перешкодою для майбутнього судді. Проте інша ситуація з присяжними, членами Громадської ради доброчесності, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, якими не можуть бути громадяни, на яких протягом останнього року накладалося «адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення» (2 категорія).

До категорії «класичних» обмежень також відноситься служба у таких правоохоронних органах: Національне антикорупційне бюро України – особа не може бути призначена на посаду в Національному бюро, якщо на неї протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією [7]; не може бути призначена на посаду в Державному бюро розслідувань особа, яка протягом останнього року притягувалася до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією [8]; на посаду Директора та працівників Бюро економічної безпеки України не може бути призначена особа, яка протягом останнього року притягалася до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією [9]; відповідно до положень Митного кодексу на державну службу до митних органів не можуть бути прийняті особи, які протягом року, що передував їх зверненню до вступу на митну службу, притягувалися до адміністративної відповідальності «за вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією» [10]; на службу в Державній прикордонній службі України не може бути прийнята особа, на яку протягом останнього року накладалося адміністра-

тивне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією [11]; на службу в органи Служби безпеки України не може бути прийнята особа, на яку протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією [12]. Подібні положення містяться й щодо деяких інших видів мілітаризованої та спеціалізованої публічної служби.

Цікавим з точки зору співвідношення між видами служби є посилені обмеження при прийнятті на публічну службу. Так, положення Закону «Про державну службу», який поширюється на більшість працівників цивільної публічної служби, є значно суворішими щодо корупційного досвіду, а саме, на державну службу протягом трьох років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили не може вступити особа, яка піддавалася адміністративному стягненню за правопорушення, пов'язане з корупцією [13]. Ідентичні вимоги встановлені й щодо особи, яка претендує на вступ на дипломатичну службу, – вона повинна відповідати загальним вимогам, встановленим Законом України «Про державну службу», тобто так само протягом останніх трьох років не повинна бути суб'єктом адміністративної відповідальності за порушення антикорупційного законодавства [14]. Розглядаючи державну службу як вид цивільної публічної служби, не можна не пригадати осіб, які виконують подібні функції (надання адміністративних послуг, інші сервісні, контрольно-наглядові тощо) на місцях в територіальних громадах. Так, відповідно до положень Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», обмеженнями, пов'язаними з прийняттям на таку службу є лише: визнання особи судом недієздатною; наявність судимості за вчинення умисного кримінального правопорушення або покарання у вигляді позбавлення права займати посади в органах місцевого самоврядування; підпорядкованість близьких осіб при призначенні на посаду. Майже повна протилежність підходу законодавця щодо розглядуваних вимог для працівників органів виконавчої влади (у тому числі місцевих державних адміністрацій) та посадових осіб органів місцевого самоврядування є нелогічною та дискримінаційною.

Найбільш суворими є обмеження, що забороняють вступ на публічну службу. Такі положення закріплені лише в деяких законодавчих актах. Так, відповідно до положень Закону України «Про прокуратуру» не може бути призначена на посаду прокурора особа, на яку накладалося адміністративне стягнення за вчинення правопорушення,

пов'язаного з корупцією [15]. Так само не може бути поліцейською особою, до якої були застосовані заходи адміністративної відповідальності за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією [16]. Чому лише для цих видів державної служби встановлені такі обмеження також не зрозуміло. Можливо це можна було б пов'язати з тим, що відповідно до положень антикорупційного законодавства органи прокуратури та поліція є спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції. Але такими ж самими суб'єктами з цим статусом є Національне антикорупційне бюро та Національне агентство з питань запобігання корупції, а вимоги щодо них перебувають у межах від класичної до посиленої моделі розглядуваного обмеження.

Все це свідчить, що діюче законодавство про публічну службу жодним чином не враховує рівень корупційних ризиків залежно від виду виконуваної службовцем за посадою роботи, органу, де він працює, наслідки порушення такого законодавства, рівень завданої шкоди тощо.

Заходами щодо покращення вимог до претендентів при вступі на публічну службу, мають стати дії, спрямовані на підвищення професійної компетентності, доброчесності, етичності та відповідальності осіб, які претендують на зайняття посад публічної служби. До таких заходів можуть належати: 1) встановлення чітких та об'єктивних критеріїв відбору кандидатів на публічну службу, зокрема щодо їхньої освіти, кваліфікації, досвіду роботи, мовних навичок, знання законодавства тощо; 2) забезпечення прозорості та конкурентності процедур вступу на службу, зокрема шляхом оприлюднення вакансій, проведення публічних відкритих конкурсів, використання тестів, інтерв'ю, асесмент-центрів тощо. Фахівці термін "асесмент-центр" тлумачать як: один із методів комплексної оцінки персоналу, заснований на використанні взаємодоповнюючих методик, орієнтований на оцінку реальних якостей співробітників, їх психологічних та професійних особливостей, відповідності вимогам посадових позицій, а також виявлення потенційних можливостей спеціалістів; технологію оцінки професійних якостей людей, що заснована на моделюванні ключових моментів їх діяльності і дає змогу співробітникам (або кандидатам на вакансію) демон-

струвати свої знання, уміння, навички, здібності та особисті якості у ситуаціях, близьких до повсякденних робочих [17, 188]. У цьому контексті, оцінювання є дієвим методом покращення ефективності відбору кандидатів на публічну службу; 3) впровадження системи безперервного навчання та підвищення кваліфікації претендентів, зокрема шляхом організації курсів, семінарів, тренінгів, стажувань, обміну досвідом тощо; 4) зміцнення механізмів запобігання та виявлення корупції, зловживань, конфлікту інтересів, дискримінації та інших порушень у претендентів, зокрема шляхом забезпечення контролю, перевірки, розслідування, правового реагування тощо.

В контексті цього дослідження важливим критерієм розмежування підходів до вступу на публічну службу за наявності досвіду притягнення до відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, має стати нормативно закріплений, за прикладом європейських країн, її поділ на цивільну та мілітаризовану, у тому числі правоохоронну. Як відомо, цивільна публічна служба - це діяльність осіб, які займають посади в державних органах та органах місцевого самоврядування, що не мають військового характеру, переважно регулюється Законом України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування», має на меті забезпечення ефективного та якісного виконання сервісних функцій по задоволенню потреб громадян шляхом надання адміністративних та інших послуг. З урахуванням цього, вимоги до осіб, які вступають на таку службу, в контексті цього дослідження, мають бути лояльнішими, ніж до представників судових та правоохоронних органів (у тому числі мілітаризованих), до основних повноважень яких входить протидія проявам корупції у різних її варіаціях.

Висновки. З урахуванням викладеного, доцільно встановити єдині вимоги щодо кандидатів на вступ на публічну службу, залежно від її виду, наявних корупційних ризиків, зокрема, для цивільної служби – один рік з моменту притягнення до відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, для судових та правоохоронних органів – від трьох до п'яти років, залежно від виду служби та повноважень у сфері протидії корупції.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Червякова О.Б. Антикорупційні стандарти державної служби. *Актуальні питання реалізації нового Закону України «Про державну службу»* : збірник матеріалів Всеукраїнського форуму вчених-адміністративістів. Запоріжжя, 2016. С. 171–173.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
3. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.
4. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.
5. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
6. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.
7. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>.
8. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2015 № 794-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19>.
9. Про Бюро економічної безпеки України : Закон України від 28.01.2021 № 1150-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20>
10. Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.
11. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 03.04.2003 № 661-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15>.
12. Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 № 2229-XII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>.
13. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
14. Про дипломатичну службу : Закон України від 07.06.2018 № 2449-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2449-19>.
15. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
16. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
17. Черненко Н. Ассесмент-центр публічних службовців: специфічні ознаки та вимоги. *Ефективність державного управління*. 2018. ВІП. 2 (55). Ч. 1. С. 185–191.