

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2024.32.09>

ПРАВОВА ПРИРОДА ТА ПОНЯТТЯ ОБМЕЖЕНЬ ПІД ЧАС ПРОХОДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

Шовкун Юрій Ігорович,

orcid.org/0009-0000-6054-9239

кандидат юридичних наук,

докторант відділу організації освітньо-наукової підготовки

(Харківський національний університет внутрішніх справ, м. Харків, Україна)

У статті правову природу обмежень під час проходження публічної служби можемо розкрито через сукупність наступних ознак: а) ґрунтуються на механізмі обмеження прав і свобод громадян і санкціоновані державою; б) чітко регламентовані законами, в тому числі антикорупційними, а також підзаконним нормативно-правовими актами, в переважній більшості останніми врегульовано обмеження, пов'язані із дотриманням загальноновизнаних етичних норм поведінки; в) являють собою конкретні вимоги, що висуваються до публічного службовця; г) мають добровільний характер, оскільки публічні службовці погоджуються на відповідні правові обмеження добровільно, без будь-якого примусу; ґ) наслідком їх порушення є притягнення особи до юридичної відповідальності; д) полягають у обмеженні прав, свобод і інтересів особи, які виникають у зв'язку з набуттям особою статусу публічного службовця; е) реалізуються у формі заборон, правил і настанов; є) поширюються як на публічну, так і на приватну сферу, тобто вони стосуються не тільки здійснення публічним службовцем професійної діяльності, а і особистого життя; ж) лише деякі з них мають суцільний характер і поширюються на всіх публічних службовців (загальні обмеження), у той час коли окремі вимоги стосуються лише певних категорій публічних службовців (спеціальні обмеження); з) характеризуються неоднорідністю їх змісту, адже стосуються різних сфер: антикорупційної, політичної, економічної, інформаційної, морально-етичної, приватної тощо.

Також автором сформульовано поняття «обмеження під час проходження публічної служби» як санкціоновані державою вимоги (заборони, правила та настанови) до професійної діяльності публічних службовців та їх приватного життя, що мають специфічний зміст обумовлений сферою суспільних відносин їх об'єктивізації та суб'єктивного поширення, на дотримання яких особа погоджується добровільно, займаючи посаду в органах публічної адміністрації, а наслідком їх порушення є притягнення такої особи до юридичної відповідальності.

Ключові слова: публічна служба, державна служба, правові обмеження, обмеження прав і свобод, державні органи, публічний службовець, публічна служба.

LEGAL NATURE AND CONCEPT OF RESTRICTIONS DURING PUBLIC SERVICE

Shovkun Yuriy Igorovich,
orcid.org/0009-0000-6054-9239
Candidate of Law Sciences,
Doctoral Student of the Department of
organization of educational and scientific
training
(Kharkiv National University of Internal
Affairs, Kharkiv, Ukraine)

In the article, the legal nature of restrictions during public service can be revealed through a combination of the following features: a) they are based on the mechanism of restrictions on the rights and freedoms of citizens and are sanctioned by the state; b) clearly regulated by laws, including anti-corruption laws, as well as by-laws, the vast majority of which regulate restrictions related to compliance with generally accepted ethical norms of behavior; c) represent specific demands placed on the public servant; d) have a voluntary nature, since public officials agree to the relevant legal restrictions voluntarily, without any coercion; e) the consequence of their violation is bringing a person to legal responsibility; f) consist in limiting the rights, freedoms and interests of a person, which arise in connection with the person acquiring the status of a public servant; g) implemented in the form of prohibitions, rules and instructions; h) extend to both the public and private spheres, i.e. they relate not only to the professional activity of a public servant, but also to personal life; i) only some of them have a continuous nature and apply to all public servants (general restrictions), while certain requirements apply only to certain categories of public servants (special restrictions); j) are characterized by the heterogeneity of their content, because they relate to different spheres: anti-corruption, political, economic, informational, moral and ethical, private, etc.

The author also formulated the concept of "restrictions during public service" as state-sanctioned requirements (prohibitions, rules and guidelines) to the professional activities of public servants and their private lives, which have a specific meaning determined by the sphere of public relations, their objectification and subject distribution, which a person agrees to comply with voluntarily, holding a position in public administration bodies, and the consequence of their violation is bringing such a person to legal responsibility.

Key words: public service, public service, legal restrictions, restrictions of rights and freedoms, state bodies, public employee, public service.

Постановка проблеми. Право на публічну службу кожному громадянину України гарантується Основним законом держави (ч. 2 ст. 38), але користування ним передбачає не тільки безпосередню можливість долучитись до управління державними справами, участь у соціальному житті населення, набуття державно-владних повноважень, а і наявність певних обмежень для публічних службовців. Розширення повноважень публічних службовців, і одночасне встановлення певних обмежень щодо останніх дозволяє досягти балансу та забезпечити умови для ефективної професійної діяльності осіб, які представляють інтереси суспільства та держави, а не свої особисті. Подібні обмеження виконують функцію певного «фільтра», дозволяючи виявляти недоброчесних громадян, чим забезпечується систематичне удосконалення якісного складу публічних службовців.

Тож обмеження, що встановлюються під час проходження публічної служби є цілком виправданими, адже являють собою ефективний і необхідний інструмент регулювання внутрішньоорганізаційних процесів публічної служби, який дозволяє

формувані кваліфікований корпус публічної служби, де не має місця корупційним фактам і девіантним проявам. В той же час, обмеження публічних службовців не повинні стати основою маніпуляції апаратом публічної служби, засобом лобіювання інтересів окремих громадян, а тому важливо, щоб перші були законними, обґрунтованими та раціональними.

Сфера публічної служби є тією галуззю, де широко застосовуються правові обмеження. На що вказує ряд наукових висновків (Н.В. Гришиної [1, с. 41], В. П. Тимощука, А. М. Школика [2, с. 70]) щодо змісту правового статусу публічного службовця, одним із елементів якого є обмеження. Слід погодитись із Л. В. Романюк з приводу того, що правові обмеження встановлені для публічних службовців обумовлені «специфікою виконуваних ними завдань, функцій держави та службових повноважень і полягають в основному в деяких заборонах для державних службовців» [3, 119].

Мета дослідження полягає у з'ясуванні правової природи обмежень під час проходження публічної служби, шляхом визначення їх характерних ознак, а також формулювання дефініції поняття «обмеження під час проходження публічної служби».

Виклад основного матеріалу. За таких умов стратегічно важливо створити такі умови проходження публічної служби, які зможуть мінімізувати: зловживання повноваженнями з боку публічних службовців; порушення ними норм чинного законодавства та загальноприйнятих у суспільстві устоїв і правил; прояви недоброчесної поведінки публічних службовців тощо. Для цього, окрім «універсального» механізму юридичної відповідальності в системі права використовуються і інші інструменти, зокрема правові обмеження. А оскільки вони в обов'язковому порядку повинні мати законодавче закріплення, вважаємо за необхідне проаналізувати нормативно-правові акти, які регламентують проходження публічної служби, що дасть можливість розкрити їх юридичну природу та сутність.

Цікаво, що профільний закон у сфері публічної служби, переважно закріплює обмеження, що стосуються вимог до публічних службовців, серед яких: вища освіта, стаж і досвід роботи, володіння державною та іноземною мовою, а точніше одною з офіційних мов Ради Європи (ст. 20 Закону України «Про державну службу» [4]), а також обмеження права на державну службу, внаслідок накладення на публічного службовця стягнення у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю (ст. 84 Закону України «Про державну службу» [4]). Окрім того, ст. 32 Закону України «Про державну службу» закріплює обмеження щодо призначення на посаду, які передбачають неможливість підпорядкування близькій особі кандидата на публічну службу. Таке обмеження носить суто антикорупційний характер. До того ж ч. 5 вказаної статті містить відсильну норму на Закон України «Про запобігання корупції» в контексті інших обмежень, а точніше заборон, що поширюються на публічних службовців щодо: використання службових повноважень чи свого становища (ст. 22); одержання подарунків (ст. 23); неправомірної вигоди або подарунка та поводження з ними сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 25), а також у зв'язку з припиненням діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування (ст. 26). Слід підкреслити, що на відміну від заборон ст. 27 вказаного закону їх не містить, адже передбачає правило такого змісту: публічні службовці «не можуть мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам» [5].

Окрім вказаних антикорупційних обмежень Закон України «Про запобігання корупції» закріплює і інші правила та вимоги морально-етичного характеру, які мають лише опосередкований зв'язок із першими, мова йде про необхідність: діяльності

публічного службовця виключно в інтересах держави (ст. 39); демонстрації політичної нейтральності, незалежно від поглядів публічного службовця, за виключенням тих професійна діяльність яких пов'язана з політикою (ст. 40); неупередженого ставлення до осіб і нівелювання приватних інтересів (ст. 41); нерозголошення службової інформації або такої, що має обмежений доступ (ст. 43) [5]. Вказаний закон також містить відсильну норму на Загальні правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування затверджені наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 № 158, де закріплені і інші морально-етичні правила поведінки в основу яких покладені обмеження, наприклад: недопущення використання нецензурної лексики та/або підвищеної інтонації, некоректних коментарів щодо інших осіб, обговорення чуток і приватного життя колег і т.п.; зовнішнього вигляду публічного службовця (п.п. 3, 6 Розділу II); доброчесності, які фактично дублюють положення антикорупційного законодавства, в частині обмежень морально-етичного характеру (п. 2 Розділу III) [6].

Вище розглянуто обмеження, які поширюються на всіх без виключення публічних службовців, разом із тим держава реалізує свою діяльність у найрізноманітніших сферах, деякі з них вбачаються вкрай специфічними як от правоохоронна сфера чи сфера оборони. Це безпосередньо відображається й на сутності публічної служби в тому чи іншому органі, а від так і на відповідних обмеженнях. У такому випадку вони відображені не в титульному законі, який регламентує питання проходження публічної служби, а в профільних нормативно-правових актах конкретного органу.

В Законі України «Про Національну поліцію» [7] обмеженням, пов'язаним зі службою в поліції присвячена ст. 61, в якій закріплено: перелік осіб, які не можуть бути поліцейськими; заборону щодо членства в політичній партії та організації й участі у мітингах. Обмеження морально-етичного характеру встановлені Правилами етичної поведінки поліцейських затвердженими наказом Міністерства внутрішніх справ України 09.11.2016 № 1179 вимог щодо поведінки поліцейського, його зовнішнього вигляду, спілкування, нерозголошення інформації (п. 1 розділу II). Окрім вимог вказані правила містять і конкретні заборони, під час виконання поліцейським своїх службових обов'язків: будь-яким способом сприяти приниженню честі та гідності особи; надавати привілеї чи, навпаки обмежувати осіб залежно від їх демографічних ознак, статусу і т.п.; здійснювати політичну діяльність і користуватись предметами зображенням політичних сил; «розголошувати та використовувати інформацію з обмеженим доступом, яка стала йому відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків, у тому числі після припинення служби в поліції, крім випадків, визначених законом; перебувати на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння, уживати тютюнові вироби під час безпосереднього виконання службових обов'язків і в невстановленому місці» [8].

Для працівників Державного бюро розслідувань України ст. 15 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» також передбачено обмеження: за умови яких особа не може бути призначена на посаду; щодо участі в політичних партіях; стосовно реалізації особистих інтересів або інтересів третіх осіб за рахунок ресурсів ДБР України; «бути повіреними третіх осіб у справах Державного бюро розслідувань» [9]. У Правилах професійної етики працівників Державного бюро розслідувань затверджених наказом Державного бюро розслідувань України від 16.01.2021 № 30 також опосередковано наголошено на певних заборон для працівників, у тому числі тих, які дублюють вже вказані обмеження. До них слід віднести такі: неможливість набуття членства в політичній партії та здійснення політичної діяльності (п. 2.6.); заборону розголошувати конфіденційну інформацію (п. 2.10.) [10]. Ідентичні обмеження

поширюються на працівників Національного антикорупційного бюро України, які закріплені в ст. 13 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [11]. Щоправда Кодекс професійної етики працівників Національного антикорупційного бюро України включає більше прямих і опосередкованих обмежень, а ніж вказані вище правила професійної етики, зокрема: неможливість використання свого службового становища поза службою, в тому числі для отримання різного роду переваг і пільг; аполітичність; заборона поширення службової інформації, у тому числі аморальну або таку, що може скомпрометувати діяльність бюро не тільки під час проходження служби, а і після звільнення; обмеження у використанні соціальних медіа; вимоги щодо зовнішнього вигляду [12, с. 33, 38, 41, 44, 46].

В Законі України «Про судоустрій і статус суддів» законодавець інтерпретує обмеження як вимоги щодо несумісності, серед яких заборони: суміщати роботу судді з посадами в державних органах, органах місцевого самоврядування; займатись підприємницькою чи адвокатською діяльністю; мати у власності корпоративні права, які пов'язані з отриманням прибутку; належати до політичної партії та професійної спілки; приймати участь у мітингах, страйках і т.п. (ст. 54) [13]. Вже традиційно, подібно розглянутим вище морально-етичним правилам, звернемось до Кодексу суддівської етики, який закріплює низку обмежень, зокрема стосовно: надання коментарів і публічних заяв; розголошення інформації оприлюдненої в судовому засіданні; позасудових відносин із учасниками провадження; здійснення політичної діяльності; використання соціальних мереж та інших інтернет-ресурсів [14].

Закон України «Про прокуратуру» містить лише вимоги щодо несумісності, які фактично являють собою обмеження про: неможливість обіймати посади в інших державних органах або органах місцевого самоврядування; прийняття участі у страйках і мітингах [15]. Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів передбачає більш широке коло обмежень, а саме таких, що: передбачені антикорупційним законодавством; стосуються зовнішнього вигляду, стилю одягу; передбачають, а також поведінки яка може зашкодити діловій репутації тощо [16].

Такі ж самі вимоги до несумісності декларовано і в Законі України «Про статус народного депутата України», щоправда їх перелік є більш широким. Так особа будучи народним депутатом України обмежена у: членстві в Кабінеті Міністрів України; перебуванні на будь-якій іншій публічній службі; здійсненні оплачуваної діяльності, в тому числі адвокатської, окрім виключень передбачених чинним законодавством; набутті статусу експерта в кримінальному провадженні. Окремо в ст. 8 зазначеного закону викладено правила депутатської етики: «неприпустимим є використання народним депутатом свого депутатського мандата всупереч загально визначеним нормам моралі, правам і свободам людини і громадянина, законним інтересам суспільства і держави; народний депутат не повинен використовувати депутатський мандат в особистих, зокрема корисливих, цілях» [17].

На підставі праведного вище аналізу обмежень передбачених для публічних службовців можна констатувати, що їх переважна більшість зводиться до загальних заборон (займатись політичною та підприємницькою діяльністю, адвокатською практикою, організувати та брати участь у мітингах, страйках, демонструвати особисту думку чи демонструвати суб'єктивне відношення до інших осіб під час служби тощо), вимог або настанов (стосовно поведінки, одягу, інформаційної гігієни і т.п.), а їх відмінності між собою є несуттєвими, оскільки залежать від нюансів різних сфер публічної служби.

Висновки. Зрештою, констатуючи особливу правову природу обмежень під час проходження публічної служби можемо розкрити її через наступні ознаки:

а) ґрунтуються на механізмі обмеження прав і свобод громадян і санкціоновані державою; б) чітко регламентовані законами, в тому числі антикорупційними, а також підзаконним нормативно-правовими актами, в переважній більшості останніми врегульовано обмеження, пов'язані із дотриманням загальноновизнаних етичних норм поведінки; в) являють собою конкретні вимоги, що висувуються до публічного службовця; г) мають добровільний характер, оскільки публічні службовці погоджуються на відповідні правові обмеження добровільно, без будь-якого примусу; ґ) наслідком їх порушення є притягнення особи до юридичної відповідальності; д) полягають у обмеженні прав, свобод і інтересів особи, які виникають у зв'язку з набуттям особою статусу публічного службовця; е) реалізуються у формі заборон, правил і настанов; є) поширюються як на публічну, так і на приватну сферу, тобто вони стосуються не тільки здійснення публічним службовцем професійної діяльності, а і особистого життя; ж) лише деякі з них мають суцільний характер і поширюються на всіх публічних службовців (загальні обмеження), у той час коли окремі вимоги стосуються лише певних категорій публічних службовців (спеціальні обмеження); з) характеризуються неоднорідністю їх змісту, адже стосуються різних сфер: антикорупційної, політичної, економічної, інформаційної, морально-етичної, приватної тощо.

Отже, обмеження під час проходження публічної служби можна визначити як санкціоновані державою вимоги (заборони, правила та настанови) до професійної діяльності публічних службовців та їх приватного життя, що мають специфічний зміст обумовлений сферою суспільних відносин їх об'єктивізації та суб'єктного поширення, на дотримання яких особа погоджується добровільно, займаючи посаду в органах публічної адміністрації, а наслідком їх порушення є притягнення такої особи до юридичної відповідальності.

Закріплення в чинному законодавстві правових обмежень, які встановлюються під час проходження публічної служби є однією з найсуттєвіших ознак, адже перші не існують поза межами нормативно-правових актів, в протилежному випадку вони будуть визнані незаконними. Крім того, від об'єктивності їх легального закріплення залежить правове регулювання обмежень під час проходження публічної служби, що зумовлює необхідність більш детального аналізу нормативних засад визначення видів та змісту обмежень під час проходження публічної служби.

Список використаних джерел:

1. Гришина Н.В. Державна служба як соціально-правовий інститут і професійна службова діяльність. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія: Право.* 2023. Вип. 78. Т. 2. С. 38–42.
2. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика. Київ: Конус Ю, 2007. 735 с.
3. Романюк Л.В. Обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу та проходженням державної служби. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки.* 2004. № 60–62 . С. 119–121.
4. 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 03.01.2024).
5. 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 05.01.2024).
6. 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 06.01.2024).

7. Про Національну поліцію: закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#n613> (дата звернення 21.01.2024).

8. 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 21.01.2024).

9. Про Державне бюро розслідувань: закон України від 12.11.2015 № 794-VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#n330> (дата звернення 21.01.2024).

10. 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 21.01.2024).

11. 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 15.01.2024).

12. Про затвердження Кодексу професійної етики працівників Національного антикорупційного бюро України: наказ Національного антикорупційного бюро України від 01.09.2016 № 242 / Офіційний веб-сайт Національного антикорупційного бюро України. URL: https://nabu.gov.ua/site/assets/files/28645/nakaz_242.pdf (дата звернення 26.01.2024).

13. Про судоустрій і статус суддів: закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення 02.02.2024).

14. Про затвердження Кодексу суддівської етики: рішення XI чергового з'їзду суддів України від 22.02.2013 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0001415-13#Text> (дата звернення 03.02.2024).

15. Про прокуратуру: закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> (дата звернення 07.02.2024).

16. Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів затверджений Всеукраїнською конференцією 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 07.02.2024).

17. Про статус народного депутата України: закон 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> (дата звернення 11.02.2024).