

ВИДИ КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ПУБЛІЧНИМИ СЛУЖБОВЦЯМИ ВСТАНОВЛЕНИХ ДЛЯ НИХ ПРАВОВИХ ОБМЕЖЕНЬ

Шовкун Ю. І.

кандидат юридичних наук, докторант

Харківський національний університет внутрішніх справ

просп. Льва Ландау, 27, Харків, Україна

orcid.org/0009-0000-6054-9239

shovkun2023@gmail.com

Ключові слова: *публічна служба, державна служба, державний контроль, недержавний контроль, обмеження встановлені для публічних службовців.*

У статті розглянуто сутність контролю як соціальної, управлінської та правової категорії, а також їх доктринальні класифікації. Зазначено, що соціальний контроль є широким терміном, зміст якого зводиться до позитивного (заохочення) чи негативного (застосування санкцій) впливу на особу, в разі вчинення останньою відповідних діянь. У теорії державного управління сутність вказаного терміну суттєво не змінюється, лише доповнюється новими елементами як от суб'єкт, об'єкт і мета контролю, а також формами реалізації. В адміністративному праві контроль використовують для позначення одного з засобів утвердження законності та дисципліни в інститутах публічної адміністрації, що передбачає дії щодо визначення відповідності представниками цих інститутів чинного законодавства.

В результаті проведеного дослідження автором запропоновано наступні критерії класифікації контролю за дотриманням публічними службовцями встановлених для них правових обмежень: 1) статус суб'єкта контролю в системі державних органів: а) парламентський контроль; б) урядовий контроль; в) контроль, який здійснюється з боку центральних органів виконавчої влади; г) контроль з боку керівного складу органів публічної адміністрації та спеціально уповноважених суб'єктів; г) контроль, який здійснюється органами місцевого самоврядування; громадський нагляд; д) контроль, що реалізують окремі суб'єкти в сфері медіа; е) демократичний цивільний контроль; 2) приналежність суб'єкта контролю до конкретних інститутів в державі: а) державний контроль; б) недержавний контроль; 3) сфера діяльності щодо якої реалізується контроль: а) відомчий або внутрішній контроль; б) позавідомчий або зовнішній контроль; 4) ступень втручання в роботу об'єкта контролю: а) безпосередній; б) опосередкований; 5) період реалізації контролю: систематичний, який втілюється: а) постійно; б) циклічний або періодичний; в) одиничний; б) співвідношення термінів контролю та порушення публічним службовцем встановлених для них правових обмежень: а) превентивний; б) поточний; в) заключний; 7) предмет контролю.

TYPES OF CONTROL OVER COMPLIANCE BY PUBLIC SERVANTS WITH LEGAL LIMITATIONS ESTABLISHED FOR THEM

Shovkun Yu. I.

Ph.D. of Juridical Sciences,

Postdoctoral Student

Kharkiv National University of Internal Affairs

Lev Landau Ave., 27, Kharkiv, Ukraine

orcid.org/0009-0000-6054-9239

shovkyn2023@gmail.com

Key words: *public service, public service, state control, non-state control, restrictions set for public servants.*

The article examines the essence of control as a social, managerial and legal category, as well as their doctrinal classifications. It is noted that social control is a broad term, the meaning of which is reduced to a positive (encouragement) or negative (application of sanctions) influence on a person, in the case of the latter committing relevant acts. In the theory of public administration, the essence of the specified term does not change significantly, it is only supplemented with new elements such as the subject, object and purpose of control, as well as forms of implementation. In administrative law, control is used to denote one of the means of establishing legality and discipline in institutions of public administration, which involves actions to determine compliance by representatives of these institutions with current legislation. As a result of the research, the author proposed the following criteria for the classification of control over compliance by public servants with the legal restrictions established for them: 1) the status of the subject of control in the system of state bodies: a) parliamentary control; b) government control; c) control carried out by central executive bodies; d) control by the management of public administration bodies and specially authorized entities; e) control carried out by local self-government bodies; public supervision; e) control implemented by individual entities in the media sphere; f) democratic civil control; 2) affiliation of the subject of control to specific institutions in the state: a) state control; b) non-state control; 3) the field of activity in respect of which control is implemented: a) departmental or internal control; b) extra-departmental or external control; 4) degree of intervention in the operation of the object of control: a) direct; b) mediated; 5) period of implementation of control: systematic, which is implemented: a) constantly; b) cyclical or periodic; c) single; 6) the relationship between the terms of control and violation by a public official of the legal restrictions established for them: a) preventive; b) current; c) final; 7) subject of control.

Вступ. Контроль беззаперечно є одним із основних і ефективних засобів для виявлення фактів недотримання публічними службовцями встановлених для них правових обмежень. Застосування такого засобу дозволяє попереджувати, виявляти та припиняти порушення публічними службовцями відповідних правових обмежень, які потенційно можуть зашкодити національній безпеці, розбудові інституту публічної служби, а також вплинути на рівень злочинності в країні. Окрім того, порушення публічними службовцями встановлених правових обмежень свідчить про їх недобросовісність, некомпетентне виконання

своїх службових обов'язків, що може призвести до порушення прав і свобод громадян та завдати шкоду інтересам держави. Тож значущість контролю, як одного з основних засобів дотримання публічними службовцями встановлених правових обмежень, і його прикладна роль у окресленому процесі, обумовлює необхідність з'ясування його класифікація, яка в перспективі дозволить дослідити особливості контролю в зазначеному напрямі.

Контроль як елемент процесу управління та засіб забезпечення законності, а також його класифікація, перманентно досліджується вче-

ними в науці державного управління (Є. І. Бородин, К. О. Ващенко, О. І. Дацій, І. О. Драган, В. В. Євдокимов, Є. Г. Карташов, Ю. В. Ковбасюк, Н. А. Липовська, В. Я. Малиновський, С. М. Серьогін, Ю. П. Сурмін) та менеджменту (А. М. Григоренко, Л. Б. Круп'як, К. Г. Наумік, В. В. Ушкальов) та юриспруденції (Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко, С. С. Єсімов, М. В. Ковалів, О. І. Остапенко), проте виключно на загальному рівні, без урахування якої-небудь специфіки.

Метою статті є вироблення класифікації контролю за дотриманням публічними службовцями встановлених для них правових обмежень, що потребує вирішення таких *завдань*: 1) визначення сутності контролю як соціологічної, управлінської та правової категорії; 2) аналіз існуючих підходів щодо поділу контролю, зокрема в сфері управління; 3) диференціація та надання характеристики контролю за дотриманням публічними службовцями встановлених для них правових обмежень.

Виклад основного матеріалу. Зважаючи на універсальність контролю, він широко застосовується в різних сферах діяльності, де пріоритетними в розрізі нашого дослідження є соціальна, управлінська та правова. Соціальний контроль є широким терміном, зміст якого зводиться до позитивного (заохочення) чи негативного (застосування санкцій) впливу на особу, в разі вчинення останньою відповідних діянь. Будь-які інші види та форми контролю походять з соціального, а тому його сутність не знає фундаментальних змін, останні стосуються лише окремих ознак, які виникають через специфіку сфери реалізації контрольної діяльності. Не виключенням є і контроль, який здійснюється в управлінській сфері та в праві.

Під контролем у менеджменті розуміють «процес забезпечення досягнення організацією своєї мети, що складається зі встановлення критеріїв, визначення фактично досягнутих результатів і здійснення корективів у тому разі, якщо досягнуті результати суттєво відрізняються від установлених критеріїв» [1, с. 293]. Окрім того, контроль визначається як обов'язкова функція держави, яка забезпечує їй фідбек, і оперативну реакцію на будь-які порушення, відхилення в межах напрямів її діяльності [2, с. 443]. Більш широко контроль визначає Є. Г. Карташов: «це сукупність дій, спрямованих на спостереження за функціонуванням відповідного об'єкта контролю з метою отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан справ на ньому; вжиття заходів щодо запобігання правопорушенням; надання допомоги підконтрольній структурі в поновленні законності і дисципліни; встановлення причин

та умов, що сприяють порушенню вимог правових норм; вжиття заходів для притягнення до правової відповідальності винних осіб» [3, с. 208]. Як вбачається з наведених визначень сутність терміну контролю залишилась без змін, щоправда її було доповнено новими елементами як от суб'єкт, об'єкт і мета контролю, а також формами реалізації. Суб'єктами контролю в сфері державного управління як правило є органи державної влади та місцевого самоврядування, їх структурні підрозділи, а також громадськість. Об'єктами в даному випадку виступають: цілі та плани діяльності, процедури, організаційно-розпорядчі рішення, завдання тощо [3, с. 209].

На відміну від дефініції контролю, його класифікація не є такою однозначною. Наприклад, Ю. В. Ковбасюк розрізняє види контролю залежно від: суб'єкта здійснення контролю (органи законодавчої та виконавчої, органи місцевого самоврядування, суди, прокуратура); сфери діяльності (відомчий, міжвідомчий і позавідомчий); ступеня втручання в діяльність підконтрольного об'єкта (безпосередній та опосередкований); момента його реалізації (попередній, поточний і підсумковий) [3, с. 444-445]. Існують і інші варіанти поділу контролю за: суб'єктом (державний і недержавний); періодом здійснення (систематичний, періодичний і одиничний); предметною ознакою (адміністративний, парламентський, фінансовий, митний, міграційний, антимонопольний і т. д.); формою втілення (аналіз, моніторинг, нагляд, облік, огляд, перевірка, ревізія і т. п.) [3, с. 136-137]. Отже, контроль у державному управлінні є окремим видом соціального контролю, самостійною функцією держави, яка має конкретні цілі, зміст (об'єкт, суб'єкт, способи та форми здійснення).

В адміністративному праві контроль виконують для позначення одного з засобів утвердження законності та дисципліни в інститутах публічної адміністрації, що передбачає дії щодо визначення відповідності представниками цих інститутів чинного законодавства. Достатньо детально контроль описував Ю. П. Битяк «як елемент управлінського процесу за допомогою якого проводиться перевірка дотримання та неухильне виконання приписів нормативно-правових і організаційно-розпорядчих актів, виконавської дисципліни, що передбачає «втручання контролюючих органів у оперативну діяльність підконтрольних органів, наданні їм обов'язкових для виконання вказівок, припиненні, зміні чи скасуванні актів управління, вжитті заходів примусу щодо підконтрольних органів» [4, с. 246]. Контроль відіграє дуже важливу роль у процесі управління, перш за все, тому, що якісний контроль є запорукою законної та результативної діяльності державних

інститутів, зокрема за рахунок забезпечення дисципліни з боку представників цих інститутів – публічних службовців.

Подібно до класифікацій контролю в теорії державного управління, в адміністративному праві так само існують різноманітні підстави поділу контролю, серед яких: характер зв'язку суб'єкта та об'єкта контролю (внутрішній і зовнішній) [4, с. 463]; місце суб'єкта контролю в системі державних органів (парламентський, президентський, урядовий, судовий, органів місцевого самоврядування, громадськості); належність суб'єкта контролю до певних інституцій (державний і громадський); стадія управління на якій реалізується контроль (попередній, поточний і наступний); призначення (загальний і спеціальний) [5, с. 464-465].

Доктринальні класифікації контрольної діяльності, що реалізується в сфері публічної служби суттєво не відрізняється від розглянутих вище [6, с. 89-93]. В свою чергу, доцільно більш детально зупинитись на відмінних класифікаторах, серед яких: ознаки суб'єктів контролю (зовнішній, внутрішній або адміністративний); статус суб'єкта контролю (державний і громадський контроль); форми втілення (позитивна та негативна, заохочення та стягнення, відповідно); сфера здійснення (надвідомчий або позавідомчий, міжвідомчий, відомчий контроль) [7, с. 203-209; 8, с. 182-184]. Використовуючи метод критичного аналізу щодо класифікацій контролю можемо з впевненістю стверджувати, що поділ контролю за статусом суб'єктів контролю на державний і громадський є неповним, оскільки такий підхід не дозволяє віднести до жодного з видів органи місцевого самоврядування. Це свідчить про порушення правил здійснення поділу (класифікації). Тож, для проведення подальшого дослідження специфіки контролю за дотриманням публічними службовцями встановлених для них правових обмежень, пропонуємо інші класифікаційні групи: 1) державний контроль; 2) недержавний контроль.

Державний контроль за дотриманням публічними службовцями встановлених для них правових обмежень характеризується низкою особливостей, що впливають з його змісту: він здійснюється Верховною Радою України (далі – ВР України) (Комітетом з питань запобігання і протидії корупції), Кабінетом Міністрів України (далі – КМ України), Національним агентством з питань запобігання корупції (далі – НАЗК), Уповноваженим підрозділом (уповноваженою особою) з питань запобігання та виявлення корупції, керівниками (керівним складом) органів публічної адміністрації та самими публічними службовцями в межах самоконтролю; об'єктом державного контролю є професійна та позаслуж-

бова діяльність публічних службовців, у частині дотримання ними обмежень передбачених антикорупційним законодавством, морально-етичних правил поведінки та інших спеціальних обмежень.

Недержавному контролю за дотриманням публічними службовцями встановлених для них правових обмежень притаманні такі специфічні риси: реалізується органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями та спілками, громадськими радами при центральних органах виконавчої влади та державних адміністраціях, окремим суб'єктами в сфері медіа (суб'єкти у сферах аудіовізуальних (місцеві та громадські), друкованих і онлайн- медіа), юридичними та фізичними особами; об'єктом державного контролю є робота публічних службовців і інша публічна інформація про них, зокрема та, що стосується порушення обмежень передбачених антикорупційним законодавством, морально-етичних правил поведінки та інших спеціальних обмежень.

Численна кількість особливостей свідчить про неоднорідність контролю за дотриманням публічними службовцями встановлених для них правових обмежень і його змістовність.

Висновки. Тому, з метою об'єктивного встановлення сутності такого контролю доречно провести його класифікацію, яка дасть можливість встановити інші характеристики. Поділ контролю за дотриманням публічними службовцями встановлених для них правових обмежень необхідно здійснювати з урахуванням критеріїв класифікації контролю як правової та управлінської категорії, зокрема на таких підставах:

1) статус суб'єкта контролю в системі державних органів: а) парламентський контроль (ВР України); б) урядовий контроль (КМ України); в) контроль, який здійснюється з боку центральних органів виконавчої влади (НАЗК); г) контроль з боку керівного складу органів публічної адміністрації та спеціально уповноважених суб'єктів (Уповноважений підрозділ (уповноважена особа) з питань запобігання та виявлення корупції); ґ) контроль, який здійснюється органами місцевого самоврядування; громадський нагляд (громадські об'єднання та спілки, громадські ради при центральних органах виконавчої влади та державних адміністраціях, юридичні та фізичні особи); д) контроль, що реалізують окремі суб'єкти в сфері медіа (аудіовізуальні (місцеві та громадські), друковані та онлайн- медіа); е) демократичний цивільний контроль.

2) приналежність суб'єкта контролю до конкретних інститутів в державі: а) державний контроль, що здійснюється державними органами (ВР України, КМ України, НАЗК, Уповноважений підрозділ (уповноважена особа) з питань запо-

бігання та виявлення корупції, керівний склад органів публічної адміністрації); б) недержавний контроль – реалізується всіма іншими суб'єктами (органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання та спілки, громадські ради при центральних органах виконавчої влади та державних адміністраціях, суб'єктами у сферах аудіовізуальних (місцеві та громадські), друкованих і онлайн-медіа, юридичні та фізичні особи);

3) сфера діяльності щодо якої реалізується контроль: а) відомчий або внутрішній контроль здійснюється в межах системи об'єкта контролю (НАЗК, Уповноважений підрозділ (уповноважена особа) з питань запобігання та виявлення корупції, керівний склад органів публічної адміністрації); б) позавідомчий або зовнішній контроль, його реалізують суб'єкти, які не входять до системи об'єкта контролю (ВР України, КМ України, органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання та спілки, громадські ради при центральних органах виконавчої влади та державних адміністраціях, суб'єктами у сферах аудіовізуальних (місцеві та громадські), друкованих і онлайн-медіа, юридичні та фізичні особи);

4) ступень втручання в роботу об'єкта контролю: а) безпосередній, який передбачає втручання в роботу публічного службовця та/або обмеження його повноважень як от його переведення на іншу посаду чи звільнення (наприклад, Внесення НАЗК припису про порушення законодавства чи звільнення публічного службовця безпосередній керівником, в разі наявності в першого конфлікту інтересів); б) опосередкований, такий контроль може вплинути на професійну діяльність публічного службовця лише шляхом звернення до компетентних органів (звернення фізичної особи до органів поліції з метою притягнення публічного службовця до адміністративної відповідальності у випадку порушення останнім обмеження щодо сумісництва з іншими вилами діяльності);

5) період реалізації контролю: систематичний, який втілюється: а) постійно (НАЗК, Уповноважений підрозділ (уповноважена особа) з питань запобігання та виявлення корупції); б) циклічний або періодичний, здійснюється планово кожний конкретний проміжок часу (прикладом громадською радою при центральних органах виконавчої влади та державних адміністраціях, під час розгляду звіту про роботу органу); в) одиничний, який має епізодичний характер (найчастіше здійснюється в межах недержавного контролю);

б) співвідношення термінів контролю та порушення публічним службовцем встановлених для них правових обмежень: а) превентивний, проводиться до встановлення факту такого правопорушення, переважно щодо всіх публічних службовців органу; б) поточний, співпадає з періодом порушення; в) заключний, який проводиться після порушення публічним службовцем відповідних обмежень;

7) предмет контролю, відповідно до якого останній проводиться щодо: а) обмежень, передбачених антикорупційним законодавством (як от порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів або одержання подарунків); б) обмежень, пов'язаних із дотриманням морально-етичних правил поведінки публічних службовців (наприклад, порушення Присяги державного службовця); в) спеціальних обмежень, встановлених для осіб, які проходять службу в окремих державних органах (зокрема, не проходження спеціальної перевірки).

Безумовно наведена класифікація не претендує на вичерпність, і може бути доповнена, шляхом використання інших критеріїв. Разом із тим, вона може використана, під час дослідження специфіки контролю за дотриманням публічними службовцями встановлених для них правових обмежень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Малиновський В. Я. Державне управління: навчальний посібник. Київ: Атіка, 2003. 576 с.
2. Державне управління: підручник: у 2 т. / Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін [та ін.]; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. Київ; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
3. Державне та регіональне управління: підручник / Є. Г. Карташов, В. В. Євдокимов, І. О. Драган, О. І. Дацій [та ін.]; за заг. ред. Є. Г. Карташова. Київ, 2019. 223 с.
4. Адміністративне право України: підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко [та ін.]; за заг. ред. Ю. П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
5. Остапенко О. І., Ковалів М. В., Єсімов С. С. Адміністративне право України (загальна частина): навчальний посібник. Львів, 2021. 616 с.
6. Публічна служба: навчальний посібник / С. М. Серьогін, Н. А. Липовська, Є. І. Бородін [та ін.]; за заг. ред. С. М. Серьогіна. Дніпро. 2019. 384 с.
7. Наумік К. Г., Григоренко А. М., Ушкальов В. В. Організація діяльності державного службовця: навчальний посібник. Харків: ХНЕУ, 2011. 320 с.
8. Круп'як Л. Б. Організація діяльності державного службовця: навчальний посібник. Тернопіль: Крок. 2015. 243 с.

REFERENCES

1. Malynovskyi V.Ia. (2003) Derzhavne upravlinnia: navchalnyi posibnyk [Public administration: a textbook]. K.: Atika, 2003. [in Ukrainian]
2. Kovbasiuk Yu. V. (2012) Derzhavne upravlinnia: pidruchnyk [Public administration: a textbook]. Kyiv; Dnipropetrovsk: NADU, 2012. V. 1. [in Ukrainian]
3. Kartashov Ye. H. (2019) Derzhavne ta rehionalne upravlinnia: pidruchnyk [State and regional administration: a textbook]. Kyiv, 2019. [in Ukrainian]
4. Bytiak Yu. P. (2007) Administratyvne pravo Ukrainy: pidruchnyk [Administrative law of Ukraine: a textbook]. K.: Yurinkom Inter, 2007. [in Ukrainian]
5. Ostapenko O. I., Kovaliv M. V., Yesimov S. S. (2021) Administratyvne pravo Ukrainy (zahalna chastyna): navchalnyi posibnyk [Administrative law of Ukraine (head part): a textbook]. Lviv, 2021. [in Ukrainian]
6. Serohin S. M. (2019) Publichna sluzhba: navchalnyi posibnyk [Public service: a textbook]. Dnipro. 2019. [in Ukrainian]
7. Naumik K. H., Hryhorenko A. M., Ushkalov V. V. (2011) Orhanizatsiia diialnosti derzhavnoho sluzhbovtisia: navchalnyi posibnyk [Organization of the activities of the sovereign service: a textbook]. Kharkiv: KhNEU, 2011. [in Ukrainian]
8. Krupiak L. B. (2015) Orhanizatsiia diialnosti derzhavnoho sluzhbovtisia: navchalnyi posibnyk [Organization of the activities of the sovereign service: a textbook]. Ternopil: Krok. 2015. [in Ukrainian]