УДК 342.95
DOI https://doi.org/10.32782/TNU-2707-0581/2024.1/20

Шовкун Ю.І.
Харківський національний університет внутрішніх справ

ПОНЯТТЯ ТА СИСТЕМА ЗАХИСТУ ПРАВ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ ПІД ЧАС РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАХОДІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОТРИМАННЯ НИМИ ПРАВОВИХ ОБМЕЖЕНЬ

У статті встановлено складові елементи системи захисту прав публічних службовців під час реалізації заходів забезпечення дотримання ними правових обмежень: 1) законодавчі акти, що містять положення щодо засад і реалізації захисту прав публічних службовців, під час реалізації заходів забезпечення дотримання ними правових обмежень; 2) суб'єкти, які мають повноваження щодо захисту прав публічних службовців (керівники (керівний склад) органів публічної адміністрації), Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, окружні адміністративні суди, апеляційні адміністративні суди та Верховний Суд України); 3) форми реалізації захисту прав публічних службовців – адміністративна (подання публічним службовцем скарг і інших видів звернень суб'єктам уповноваженим розглядати такі скарги) та судова (подання публічним службовцем позову до компетентного суду); 4) засоби захисту прав публічних службовців (адміністративно-управлінські засоби захисту та судовий захист); 5) процедури захисту прав публічних службовців (зовнішнє та внутрішнє оскарження, а також судові процедури).

У свою чергу під захистом прав публічних службовців під час реалізації заходів забезпечення дотримання ними правових обмежень пропонуємо розуміти урегульовану на рівні законів діяльність керівного складу органів публічної адміністрації, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, окружним адміністративних судів, апеляційних адміністративних судів і Верховного Суду України щодо розгляду заяв (скарг і позовних заяв) публічних службовців про порушення їх прав і інтересів, внаслідок порушення норм права в процесі застосування до них заходів забезпечення дотримання ними правових обмежень, з метою поновлення останніх і припинення їх порушень, яка здійснюється в межах процедур оскарження та судових процедур із використанням специфічних засобів (адміністративно-управлінських та судового) планомірно або одночасно.

Ключові слова: *публічна служба, державна служба, публічний службовець, державний службовець, правові обмеження, права, інтереси, захист.*

Постановка проблеми. В Основному законі держави закріплено, що забезпечення прав і свобод громадян є одним із основних напрямів діяльності держави. Зважаючи на те, що ця норма є конституційною, вона поширюється на всі соціальні сфери та інститути. Важливо, щоб кожна людина мала можливість самостійно обирати способи захисту власних прав, свобод і інтересів, одночасно «вона має бути впевнена в тому, що держава гарантує рівну можливість для будь-якого, незалежно від віри, раси, місця проживання, віку і статі, скористатися цими способами захисту. Проте, яке б суттєве соціальне чи політичне значення не мав феномен захисту прав людини, перш за все його необхідно розглядати як юридичне явище, котре має місце в усіх соціальних сферах урегульованих нормами права. І інститут публічної служби не є виключенням, адже забезпечення прав публічних службовців є ключовою умовою його функціонування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Захист прав людини та громадянина є одної з провідних тем у сучасній науці адміністративного права, а тому є постійним предметом наукових інтересів (Д. О. Білий, В. А. Дорошенко, А. С. Кожевнікова, О. Г. Мельник, М. Д. Савенко, А. А. Циганенко). Одночасно науковий інтерес у окресленій сфері щодо громадян, які мають специфічний статус, наприклад публічні службовці є не таким усталеним, оскільки в ця сфера досліджується епізодично (В. В. Бонтлаб, О. О. Єрмак).

Постановка завдання. Метою статті є визначення елементів системи захисту прав публічних службовців під час реалізації заходів забезпечення дотримання ними правових обмежень та формулювання дефініції останньої, що в свою чергу

потребує детального дослідження сфери захисту прав публічних службовців.

Виклад основного матеріалу. У правовій площині захист прав людини розглядається як певний механізм або система, що на думку М. Д. Савенко складається з «правових принципів, норм (юридичних гарантій), а також умов і вимог діяльності органів влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, громадян, які в сукупності забезпечують дотримання, реалізацію і захист прав та свобод громадян» [1, с. 74]. Безумовно центральним елементом цієї системи залишаються правові норми, які закріплюють юридичну можливість захисту легальними способами. Утім наведене визначення на нашу думку є душе широким і не відображає специфіки самого феномену захисту прав і свобод, принаймні через те, що нелогічною виглядає залежність дотриманням прав людини виключно від їх захисту. Захист прав людини, на відміну від забезпечення та охорони, може здійснюватися лише в разі їх порушення. Це підтверджується й численною кількістю висновків різних науковців, що реалізації захисту прав людини. Так, В. А. Дорошенко виділяє декілька форм реалізації захисту прав людини: «захист органами публічної влади (адміністративна форма); захист громадськими організаціями (громадська форма); самозахист; конституційне право на звернення; діяльність органів прокуратури; діяльність системи органів внутрішніх справ; судовий захист та контроль тощо» [2, с. 324]. Більш стислий перелік надає А. С. Кожевнікова: «захист прав органами публічної влади (державний захист); захист прав громадян громадськими об'єднаннями» [3, с. 233], а також самозахист, як от подання звернень або публічні виступи. О. Г. Мельник [4, с. 43] і О. О. Єрмак [5, с. 307] поділяють форми захисту прав людини на адміністративні (досудові, позасудові) та судові.

Адміністративні форми захисту частіше за все передбачають подання заяви особою, права якої були порушені, компетентним суб'єктам, як правило працівниками або органам публічної адміністрації, а також Уповноваженого Верховної Ради України (далі – ВР УКраїни) з прав людини (ч. 3 ст. 55 Конституція України). Захист прав в судовому порядку здійснюється шляхом подання позову до суду. Дана форма випливає з права особи на судовий захист декларованого у ч. 2 ст. 55 Конституції України [6] та спрямована на «1) посилення ефективності судової гілки влади, її ефективності, професійності та доступності; 2) підвищення ефективності всієї системи прав людини, у тому числі соціальних прав; 3) ефективне та дієве відновлення порушених прав; 4) попередження виникнення спорів (конфліктів) правового характеру; 5) ефективне, доступне та справедливе врегулювання спорів (конфліктів) правового характеру» [7, с. 69].

Як бачимо захист прав людини є багатокомпонентним, адже передбачає наявність: відповідного нормативно-правового регулювання; особи, права якої порушено та яка звертається з цього приводу до компетентного органу; суб'єкта, який уповноважений здійснювати захисну (правозахисну) функцію; спеціальних процедур тощо. Тож навряд чи захист прав людини обмежується наявністю законодавства в окресленій сфері. Тому, на нашу думку позиція Д. О. Білого з приводу складових елементів захисту прав осіб є більш обґрунтованою, адже вчений пропонує відносити до них: систему правових актів; суб'єкти, уповноважені захищати права людини; форми захисту (адміністративна та судова); засоби захисту, а також процедури [8, с. 65–66]. Вважаємо за доцільне взяти вироблену систему захисту прав людини за основу з урахуванням особливостей захисту прав публічних службовців під час реалізації заходів забезпечення дотримання ними правових обмежень. Таку специфіку, на нашу думку, найбільш повно можна розкрити через дослідження саме засобів захисту прав публічних службовців, під час реалізації заходів забезпечення дотримання ними правових обмежень, тому що саме їх детальний аналіз дасть можливість конкретизувати елементи системи захисту прав, шляхом: окреслення відповідного правового забезпечення та суб'єктів їх реалізації; уточнення змісту адміністративної та судової форми захисту, а також розкрити сутність відповідних процедур.

Забезпечення дотримання публічними службовцями правових обмежень здійснюється за допомогою систематичного контролю з боку керівників органів публічної адміністрації. На чому наголошено в п. 8 ч. 2 ст. 17 (повноваження керівника) та п. 8 ч. 2 ст. 17 (обов'язок керівника) Закону України «Про державну службу» [9]. Також контроль за дотриманням публічними службовцями правових обмежень здійснюється Уповноваженим підрозділом (уповноваженою особою) з питань запобігання та виявлення корупції. В п. 3 Розділу ІІІ Типового положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції затверджене наказом Національного агентства з питань запобігання корупції від 27.05.2021 № 277/21 [10],

закріплено, що даний підрозділ уповноважений: контролювати дотримання працівниками установи приписів антикорупційного законодавства (п. п. 3); виявляти випадки конфлікту інтересів та вживати заходів щодо його регулювання (п. п. 13); проводити перевірки щодо подання декларацій суб'єктами декларування з числа публічних службовців (п. п. 15) тощо.

У свою чергу реалізація повноважень зазначеними суб'єктами дає можливість виявити потенційну можливість порушення правових обмежень публічними службовцями. Дану тезу пропонуємо розглянути на прикладі забезпечення дотримання обмеження щодо недопущення конфлікту інтересів. Обов'язок щодо прийняття рішення щодо врегулювання конфлікту інтересів, згідно зі ч. 3 ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції», покладається на безпосереднього керівника чи керівника органу. В такому випадку до публічного службовця можуть бути застосовані заходи зовнішнього регулювання конфлікту інтересів. Слід також зауважити, що наслідком неможливості самостійного урегулювання обмеження спільної роботи близьких осіб, які перебувають у підпорядкуванні одне одного, особа яка перебуває у підпорядкування підлягає переведенню, а в разі неможливості – звільненню (ч. 2 ст. 27 Закон України «Про запобігання корупції» [11]). Важливо, що б здійснення подібних заходів не порушувало права державного службовця, адже переважна більшість таких заходів за умови їх необґрунтованого та/або незаконного застосування посягає на конституційна права громадянина на інформацію та працю (ч. 2 ст. 34 і ст. 43 Конституція України [6], відповідно). Більш того трудове законодавство передбачає певні заборони щодо звільнення працівника, зокрема публічного службовця, за умови його: тимчасової непрацездатності (виняток становить відсутність його на робочому місці більше чотирьох місяців підряд); перебування у відпустці; вагітності; наявності дітей до трьох років або дитини з інвалідністю. За таких умов звільнення можливо лише за умови ліквідації органу чи установи (ч. 3 ст. 40, ч. 3 ст. 184 Кодекс законів про працю України (далі – КзПП України) [12]).

Також один із заходів забезпечення дотримання обмеження щодо недопущення конфлікту інтересів є його переведення на іншу посаду, яке так само повинно здійснюватися із врахуванням положень КзПП України [12]: переведення, в тому числі тимчасове, здійснюється лише за згодою працівника, за виключенням виключення становлять настання особливих умов, які загрожують життю чи здоров'ю публічного службовця, але воно обмежено строком у один місяць (ст. ст. 32, 33). Подібні норми можна знайти і в інших законодавчих актах, насамперед у ч. ч. 2 і 3 Законі України «Про державну службу», із змісту яких випиває неможливість переведення публічних службовців без їх згоди, а також – «в іншу місцевість державного службовця – вагітної жінки або особи, яка є єдиним опікуном дитини віком до 14 років, а також державного службовця, який у встановленому законодавством порядку визнаний особою з інвалідністю. Не допускається таке переведення також у разі виникнення у державного службовця особливо важливих особистих або сімейних обставин» [9].

Таким чином, якщо в процесі реалізації заходів забезпечення дотримання публічним службовцем правових обмежень, встановлених антикорупційним законодавством їх права будуть порушень, то він зможе скористатись певними засобами захисту. Один із них передбачений ст. 11 Закону України «Про державну службу» [9], де закріплено право публічного службовця на подання скарги керівнику установи, де він проходить службу в разі порушення його прав або виникнення перешкод у їх реалізації, які можуть мати місце під час дисциплінарного провадження, наприклад під час застосування умов і обставин за яких публічний службовець потенційно міг порушити встановлені правові обмеження. Керівник зобов'язаний у 20 й строк розглянути скаргу та надати публічному службовцю мотивоване рішення, а у разі неотримання відповіді публічний службовець може стати ініціатором іншої форми захисту – судової. Схожа норма міститься у ч. 4 ст. 2-1 КзПП України: «особи, які вважають, що вони зазнали дискримінації у сфері праці, мають право звернутися із скаргою до органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та/або до суду» [12].

Отже, одним із засобів захисту прав публічних службовців під час реалізації заходів забезпечення дотримання ними правових обмежень є подання скарги [13], тобто одне із видів звернень, яке містить вимогу про поновлення та/або захист прав і інтересів, що були порушені, внаслідок здійснення певних діянь, у тому числі прийняття управлінських рішень. Окрім цього публічний службовець може звернутись із відповідною заявою до Уповноваженого ВР України з прав людини, діяльність якого «доповнює існуючі засоби захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, не відміняє їх і не тягне

перегляду компетенції державних органів, які забезпечують захист і поновлення порушених прав і свобод» [14] (ч. 2 ст. 4 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»). Наслідком реагування Уповноваженого ВР України з прав людини на подану заяву може бути подання про необхідність вжиття заходів спрямованих на усунення порушених прав і свобод у місячний строк (ч. 3 ст. 15 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»).

Як нами вже було зазначено вище ст. 11 Закону України «Про державну службу» передбачає захист прав публічних службовців, що були порушені, під час реалізації заходів забезпечення дотримання ними правових обмежень у судовому порядку. Такі заходи уповноважені здійснювати публічні службовці, тобто особи наділені державно-владними повноваженнями щодо осіб які мають ідентичні повноваження. В цьому випадку спір буде мати публічно-правовий характер (п. 2 ч. 1 ст. 1 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), а тому підпадає під юрисдикцію адміністративного суду. На чому прямо наголошено в пунктах 1–3 ч. 1 ст. 19 і ст. 20 КАС України, згідно з якими до юрисдикції окружного адміністративного суду віднесено розгляд публічно-правових спорів, де: оскаржуються рішення та діяння суб'єкта владних повноважень; виникає спір з приводу проходження публічної служби, прийняття та звільнення з неї; «спорах між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень» [15]. Позов до адміністративного окружного суду, як суду першої інстанції, публічний службовець може подати за місцем знаходження позивача (фізичної чи юридичної особи) або за місцем проживання чи перебування позивача. Розглянувши позовні вимоги в судовому провадженні суддя може прийняти рішення «про задоволення позову чи про відмову в позові повністю або частково щодо кожної із заявлених вимог» [15]. У випадку якщо публічний службовець не погоджується з рішенням окружного адміністративного суду, він може подати апеляційну скаргу, яку буде розглядати апеляційний адміністративний суд, а наступним етапом оскарження є подача касаційної скарги до Верховного Суду України (далі – ВС України).

Повертаючись до системи захисту прав публічних службовців під час реалізації заходів забезпечення дотримання ними правових обмежень, зазначимо, що до її елементів, на нашу думку, необхідно відносити: 1) законодавчі акти, що містять положення щодо засад і реалізації захисту прав публічних службовців, під час реалізації заходів забезпечення дотримання ними правових обмежень (КзПП України, КАС України, Законів України «Про державну службу», «Про запобігання корупції», а також інших законів, які регламентують проходження служби окремим категоріями публічних службовців (наприклад, Закони України «Про Національну поліцію» та «Про Державне бюро розслідувань»)); 2) суб'єкти, які мають повноваження щодо захисту прав публічних службовців (керівники (керівний склад) органів публічної адміністрації), Уповноважений ВР України з прав людини, окружні адміністративні суди, апеляційні адміністративні суди та ВС України); 3) форми реалізації захисту прав публічних службовців – адміністративна (подання публічним службовцем скарг і інших видів звернень суб'єктам уповноваженим розглядати такі скарги) та судова (подання публічним службовцем позову до компетентного суду); 4) засоби захисту прав публічних службовців (адміністративно-управлінські засоби захисту та судовий захист); 5) процедури захисту прав публічних службовців (зовнішнє та внутрішнє оскарження, а також судові процедури).

Висновки. Відповідно під захистом прав публічних службовців під час реалізації заходів забезпечення дотримання ними правових обмежень пропонуємо розуміти урегульовану на рівні законів діяльність керівного складу органів публічної адміністрації, Уповноваженого ВР України з прав людини, окружним адміністративних судів, апеляційних адміністративних судів і ВС України щодо розгляду заяв (скарг і позовних заяв) публічних службовців про порушення їх прав і інтересів, внаслідок порушення норм права в процесі застосування до них заходів забезпечення дотримання ними правових обмежень, з метою поновлення останніх і припинення їх порушень, яка здійснюється в межах процедур оскарження та судових процедур із використанням специфічних засобів (адміністративно-управлінських та судового) планомірно або одночасно.

У той же час всі описані процеси стосовно адміністративно-правового регулювання обмежень під час проходження публічної служби свідчать по наявність ти чи інших прогалин та неточностей у чинному законодавстві, яке регламентує обмеження під час проходження публічної служби, що обумовлює необхідність визначення шляхів його удосконалення.

Список літератури:

1. Савенко М. Д. Конституційний Суд і омбудсмен у державному механізмі захисту прав та свобод людини і громадянина. *Вісник Конституційного Суду України*. 2000. № 1. С. 68–83.
2. Дорошенко В. А. Правові механізми захисту прав людини під час війни. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 2. С. 323–326. DOI: https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-2/74.
3. Кожевнікова А. С. Засоби захисту прав людини в умовах російсько-українського конфлікту. *Юридичний вісник*. 2020. № 2. С. 233–242.
4. Мельник О. Г. Механізм захисту фундаментальних прав людини у Європейському Союзі: нормативні та правові гарантії забезпечення. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 4. С. 40–44. DOI: https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-4/8.
5. Єрмак О. О. Механізм захисту прав державних службовців, які проходять службу в правоохоронних органах. *Право та державне управління*. 2020. № 1. Т. 1. С. 303–308.
6. 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 (дата звернення 09.12.2023).
7. Бонтлаб В. В. Право на судовий захист трудових прав: науково-теоретичний аспект. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 9. С. 68–74.
8. Білий Д. О. Поняття та елементи механізму адміністративно-правового захисту прав пацієнтів. *Juris Europensis Scientia*. 2022. Вип. 1. С. 62–66. DOI https://doi.org/10.32837/chern.v0i1.317 (дата звернення 14.12.2023).
9. 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 25.12.2023).
10. Про затвердження Типового положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції затверджене наказом Національного агентства з питань запобігання корупції від 27.05.2021 № 277/21 // База даних «*Законодавство України*» / *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0914-21#Text (дата звернення 25.12.2023).
11. 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 (дата звернення 27.12.2023).
12. 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 (дата звернення 05.01.2024).
13. Про звернення громадян: закон України від 02.10.1996№ 393/96-ВР // База даних «*Законодавство України*» / *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення 10.01.2024).
14. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: закон України 23.12.1997 № 776/97-ВР // База даних «*Законодавство України*» / *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення 11.01.2024).
15. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV // База даних «*Законодавство України*» / *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text (дата звернення 17.01.2024).

Shovkun Yu.I. THE CONCEPT AND SYSTEM OF PROTECTING THE RIGHTS OF PUBLIC SERVANTS DURING THE IMPLEMENTATION OF MEASURES TO ENSURE THEIR OBSERVANCE OF LEGAL RESTRICTIONS

The article establishes the constituent elements of the system of protection of the rights of public servants during the implementation of measures to ensure their compliance with legal restrictions: 1) legislative acts containing provisions on the principles and implementation of the protection of the rights of public servants during the implementation of measures to ensure their compliance with legal restrictions; 2) entities that have the authority to protect the rights of public servants (heads (management) of public administration bodies, the Human Rights Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine, district administrative courts, appellate administrative courts and the Supreme Court of Ukraine); 3) forms of implementation of the protection of the rights of public servants – administrative (submission by a public servant of complaints and other types of appeals to subjects authorized to consider such complaints) and judicial (submission of a lawsuit by a public servant to a competent court); 4) means of protecting the rights of public servants (administrative and management means of protection and judicial protection); 5) procedures for protecting the rights of public servants (external and internal appeals, as well as court procedures). In turn, under the protection of the rights

of public servants during the implementation of measures to ensure their compliance with legal restrictions, we propose to understand the activities regulated at the level of laws by the management of public administration bodies, the Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine for Human Rights, district administrative courts, administrative appeals courts and the Supreme Court of Ukraine regarding consideration of statements (complaints and lawsuits) of public officials about violations of their rights and interests, as a result of violations of the law in the process of applying to them measures to ensure their compliance with legal restrictions, with the aim of renewing the latter and ending their violations, which is carried out within the limits of appeal and judicial procedures procedures with the use of specific means (administrative-management and judicial) systematically or simultaneously.

Key words: *public service, public service, public servant, civil servant, legal restrictions, rights, interests, protection.*