

ШЕВЧУК О.М., КОВТУН М.С., СПАСЕНКО В.О.

КОНТРОЛЬНА ДІЯЛЬНІСТЬ НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

CONTROL ACTIVITY OF THE NATIONAL AGENCY OF UKRAINE FOR CIVIL SERVICE

Статтю присвячено аналізу такого елементу адміністративно-правового статусу Національного агентства України з питань державної служби як повноваження. Зокрема, аналізуються контрольні повноваження зазначеного суб'єкта управління державною службою. Контроль розглядається як основний спосіб забезпечення законності й дисципліни в публічному адмініструванні, у тому числі у сфері державної служби. Під контролем НАДС розуміється здійснення заходів з метою встановлення фактичного стану додержання органами державної влади умов реалізації громадянами права на державну службу згідно законодавства. Приділено увагу предмету (додержання вимог відповідного законодавства), об'єкту (державному органу, його апарату (секретаріатові), структурному підрозділу зі статусом юридичної особи публічного права (у місцевих державних адміністраціях), територіальному органу), суб'єктам (Національному агентству України з питань державної служби та його територіальним органам) заходу контролю. Виокремлено два види контролю Національного агентства України з питань державної служби: а) зовнішній, який здійснюється стосовно інших органів виконавчої влади, державних установ та організацій, на яких поширюється дія Закону України «Про державну службу», б) внутрішній – стосовно центрального апарату Національного агентства України з питань державної служби, його територіальних органів та відомчих установ. Внесені окремі пропозиції щодо вдосконалення ефективності контрольної діяльності Національного агентства України з питань державної служби. Відзначено, що є гостра потреба в удосконаленні законодавства України шляхом врегулювання чіткого механізму, який би дозволив забезпечити обов'язкову «виконуваність» вимог, які ставляться у довідці за результатом перевірки, а також посилення відповідальності за невиконання вимог, які висунуті у ході здійснення перевірки суб'єктом контролю.

Ключові слова: контрольна діяльність, Національне агентство України з питань державної служби, управління персоналом, публічна служба, державна служба, кадрове забезпечення, державні службовці, управління державною службою, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

The article is devoted to one of the elements of the legal status of the National Agency of Ukraine for Civil Service, namely its powers. In particular, attention was paid to the control authority of this specified entity of the state service management. Control is considered as the main way of ensuring legality and discipline in public administration, including in the field of civil service. Under the control of the NADS is understood the implementation of measures aimed at establishing the actual state of compliance by state authorities with the conditions for citizens' exercise of the right to civil service in accordance with legislation. Attention is paid to the subject (observance

© ШЕВЧУК О.М. – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого)

© КОВТУН М.С. – кандидат юридичних наук, доцентка, доцентка кафедри адміністративного права (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого)

© СПАСЕНКО В.О. – кандидат юридичних наук, доцентка, доцентка кафедри адміністративного права (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого)

of the requirements of the relevant legislation), the object (the state body, its apparatus (secretariat), the structural unit with the status of a legal entity under public law (in local state administrations), the territorial body), subjects (the National Agency of Ukraine for the Civil Service and its territorial bodies) control measure. Two types of control of the National Agency of Ukraine for Civil Service issues are distinguished: a) external, which is carried out in relation to other executive authorities, state institutions and organizations to which the Law of Ukraine "On Civil Service" applies, b) internal – in relation to the central apparatus of the National Agency of Ukraine for Civil Service, its territorial bodies and departmental institutions. Some proposals to improve the effectiveness of the control activity of the National Agency of Ukraine for Civil Service have been made. It was noted that there is an urgent need to improve the legislation of Ukraine through the regulation of a clear mechanism that would ensure the mandatory "enforceability" of the requirements set in the certificate based on the result of the inspection of NADS, as well as increasing responsibility for non-fulfillment of the requirements that were put forward during the inspection of subject of control.

Key words: *control activity, National Agency of Ukraine for Civil Service, personnel management, public service, civil service, personnel support, civil servants, civil service management, conflict of interest, prevention and settlement of conflict of interest.*

Вступ. Реформування державної служби в Україні на шляху її адаптації до європейських стандартів зумовлює необхідність дослідження правового статусу суб'єктів управління державною службою, у тому числі Національного агентства України з питань державної служби (далі – НАДС) як центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, здійснює функціональне управління державною службою в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті). Насамперед, це стосується такої важливої складової правового статусу НАДС як контрольних повноважень. Від ефективності контрольної діяльності НАДС значною мірою залежить забезпечення законності у сфері державної служби, дотримання прав державних службовців та усунення перешкод у їх реалізації, своєчасне виявлення та реагування на порушення у сфері державної служби.

Дослідженню проблем контролю в адміністративно-правовій науці приділили значну увагу такі вчені, як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, В. М. Гаращук, Д. В. Лученко, Ю. В. Мех, О. М. Музичук, М. М. Тищенко та ін. Своєю чергою, питання, пов'язані з управлінням державною службою, у тому числі правовим статусом Національного агентства України з питань державної служби, були предметом наукових розвідок багатьох вчених-адміністративістів, серед яких Ю. П. Битяк, Л. Р. Біла-Тіунова, А. Т. Гаркуша, Т. Є. Кагановська, С. В. Ківалов, А. В. Кірмач, Т. О. Коломоєць, О. М. Стець, С. А. Федчишин, А. М. Школик та ін. Особливо варто відзначити профільні дисертаційні дослідження, зокрема О. М. Стеця «Адміністративно-правовий статус Головного управління державної служби України» (2011 р.), А. Т. Гаркуші «Адміністративно-правовий статус Національного агентства України з питань державної служби» (2017 р.) та ін. У свою чергу, в умовах триваючої адміністративної реформи, що передбачає й оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади, а також у ході вдосконалення законодавства України про державну службу змінюється і правовий статус НАДС, що потребує необхідності продовження наукового пошуку у цій сфері, проведення аналізу відповідних проблем крізь призму чинного законодавства.

Постановка завдання. Метою статті є висвітлення та аналіз особливостей організаційно-правового забезпечення контрольної діяльності Національного агентства України з питань державної служби як важливого суб'єкта управління державною службою на сучасному етапі реформування законодавства про державну службу.

Результати дослідження. Передусім, окреслимо ключові аспекти поняття «контроль» та особливості відповідної діяльності. Загальнонаукові джерела розкривають поняття «контроль» як перевірку відповідності контрольованого об'єкта встановленим вимогам; перевірку, облік діяльності кого-, чого-небудь [7, с. 569]. В. М. Гаращук, обґрунтовує, що «контроль» є основним способом забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні; одним з найважливіших елементів державного управління, важливою функцією держави [8, с. 202]. Подібну точку зору висловлює Л. Р. Біла-Тіунова, зазначаючи, що державний контроль виступає основним способом забезпечення законності, головними напрямками здійснення якого є додержання планової,

фінансової, ціноутворюючої, договірної, технологічної, виконавчої, трудової та інших видів державної дисципліни; використання державних ресурсів; виконання вимог природоохоронного законодавства; підбір і розміщення кадрів у державному секторі; виконання соціальних програм тощо [6, с. 59–60]. Проблеми контролю у сфері державної служби досліджував Ю. П. Битяк, котрий підкреслював, що значення контролю в сфері державної служби полягає в забезпеченні нормальної роботи державних органів та їх апарату, кожного керівника, посадової особи. До завдань контролю у цій сфері вчений відносив: забезпечення законності і дисципліни в управлінні, попередження їх порушень; усунення виявлених недоліків; виховання персоналу у дусі дотримання законів, поваги до прав громадян та ін. [5, с. 200].

Привертає увагу, що на відміну від законодавства України про державну службу поняття «контроль» розкривається в деяких нормативно-правових актах іншої галузевої належності. Приміром, Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.07.2007 р. визначає розглядуваний термін як діяльність уповноважених законом органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, інших органів у межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, прийнятого рівня безпеки для населення, навколишнього природного середовища. У свою чергу, Законом України «Про захист економічної конкуренції» від 11.01.2001 р. контроль визначається «як вирішальний вплив однієї чи декількох пов'язаних юридичних та/або фізичних осіб на господарську діяльність суб'єкта господарювання або його частини, який здійснюється безпосередньо або через інших осіб...».

Нормативно-правове регулювання контрольної діяльності НАДС як особливого виду державно-управлінської діяльності здійснюється низкою нормативно-правових актів, зокрема Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. [1], постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби» від 01.10.2014 р. [2], наказом НАДС «Про затвердження Порядку здійснення Національним агентством України з питань державної служби, його територіальними органами контролю за додержанням визначених Законом України «Про державну службу» умов реалізації громадянами права на державну службу» від 10.09.2020 р. (далі – наказ НАДС) [4] та ін.

Певний перегляд повноважень НАДС відбувся у зв'язку із прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади» від 19.09.2019 р. Безпосередньо це стосується й контрольних повноважень НАДС. Зокрема, законодавчо були виключені такі повноваження НАДС, як: а) проведення у державних органах в межах повноважень, визначених законом перевірки стану дотримання вимог Закону «Про державну службу»; б) направлення державним органам та їх посадовим особам вимоги про скасування рішень таких органів з питань державної служби, які суперечать законодавству в частині реалізації громадянами права на державну службу; в) розгляд скарг державних службовців категорій «Б» і «В» щодо прийняття, проходження та припинення державної служби відповідно до Закону «Про державну службу». Варто відмітити, що на сторінках наукових джерел відповідний перегляд повноважень НАДС сприймається неоднозначно, зокрема у контексті захисту прав державних службовців [Див.: 12, с.102 та ін.].

За чинного законодавчого регулювання НАДС здійснює контроль за додержанням визначених Законом України «Про державну службу» умов реалізації громадянами права на державну службу [1, ч. 3, п. 4]. Відповідно до наказу НАДС контроль полягає у здійсненні НАДС, його територіальними органами заходів, спрямованих на встановлення фактичного стану додержання державними органами умов реалізації громадянами права на державну службу відповідно до законодавства, а також попередження виникнення порушень [4].

Так, у 2022 році НАДС та його територіальними органами здійснено 126 заходів контролю. За результатами планових заходів встановлено 1041 невідповідність та порушення державними органами вимог Закону та інших нормативно-правових актів. Виявлені невідповідності та/або порушення умов реалізації громадянами права на державну службу у 2022 році розподілились таким чином: організаційно-правові засади – 325; вступ на державну службу – 213; проходження державної служби – 432; припинення державної служби – 71 [11].

Слід зазначити, що проведення контролю являє собою складне об'єктно-суб'єктне правовідношення, яке характеризується внутрішньою структурою: об'єктом, предметом, суб'єктами і процедурою здійснення [9, с. 142–143]. Розглянемо більш детально окреслені складові. По-перше, предметом заходу контролю є стан додержання об'єктом заходу контролю вимог

законодавства щодо реалізації громадянами права на державну службу. Контрольна діяльність НАДС здійснюється з метою аналізу стану додержання вимог законодавства об'єктом заходу контролю та виявлення невідповідностей чи порушень законодавства й, відповідно, підготовки пропозицій щодо удосконалення діяльності, пов'язаної із забезпеченням умов реалізації громадянами права на державну службу. По-друге, суб'єктом заходу контролю є НАДС, його територіальні органи – міжрегіональні управління НАДС в АРК, в областях, містах Києві та Севастополі [3]. По-третє, об'єктом заходу контролю є державний орган, його апарат (секретаріат), структурний підрозділ зі статусом юридичної особи публічного права (у місцевих державних адміністраціях), територіальний орган [9].

Залежно від об'єкту контролю розподіляються повноваження між НАДС та його територіальними органами. Так, НАДС здійснює контроль щодо будь-якого об'єкту заходу контролю, в той час як територіальний орган НАДС – лише щодо об'єктів заходів контролю, юрисдикція яких поширюється на територію однієї або кількох областей, АРК, міст Києва і Севастополя, одного або кількох районів, міст обласного значення на відповідній території. При цьому слід зауважити, що за дорученням Голови НАДС територіальний орган НАДС здійснює контроль щодо будь-якого об'єкту заходу контролю.

У Законі України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. поряд з нормотворчими повноваженнями та повноваженнями, пов'язаними з управлінням персоналом державних органів, наданням методичної допомоги, забезпечення захисту прав державних службовців, окремою групою виділено контрольні повноваження НАДС, які деталізуються в спеціальних нормативно-правових актах. Суб'єкти заходу контролю мають право на: 1) вхід до приміщень об'єкту заходу контролю; 2) отримання доступу до необхідних документів, матеріалів, довідок, інформації, витягів з документів, засвідчених в установленому законодавством порядку копій документів, статистичних даних, іншої інформації, яка стосується предмета заходу контролю, усних та письмових пояснень від посадових осіб об'єкта заходу контролю; 3) ознайомлення в установленому порядку з розпорядчими та іншими документами щодо додержання об'єктом заходу контролю визначених законом умов реалізації громадянами України права на державну службу; 4) вимагання від об'єкта заходу контролю надання інформації, засвідчених в установленому законодавством порядку копій документів та інших матеріалів, які стосуються предмета заходу контролю; 5) організацію та здійснення контролю за роботою членів робочої групи, тощо [4].

Процитована норма, що визначає контрольні повноваження НАДС, дає змогу виокремити такі види контролю, як: а) зовнішній – щодо інших державних органів виконавчої влади, державних установ та організацій, на яких поширюється дія Закону «Про державну службу»; б) внутрішній – щодо центрального апарату НАДС, територіальних органів і державних установ, які належать до сфери його управління [9, с. 142; 10, с. 11]. Зокрема, контрольна діяльність НАДС може мати місце й відносно Вищої школи публічного управління, Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу тощо.

Водночас, законодавством закріплено кореспондуючі повноваження за об'єктами заходу контролю, зокрема щодо: а) оскарження керівнику суб'єкта заходу контролю дій членів робочої групи, що здійснюють захід контролю; б) допуску членів робочої групи до здійснення виїзного заходу контролю; в) забезпечення належних умов, необхідних для проведення виїзного заходу контролю; г) надання заяв, зауважень, пояснень щодо предмета заходу контролю, усних чи письмових пояснень з питань щодо предмета заходу контролю, а також розпорядчих, архівних та інших документів щодо предмета виїзного заходу контролю, необхідних довідок, іншої інформації, яка стосується предмета заходу контролю; г) сприяння членам робочої групи у здійсненні ними своїх повноважень [4].

Окремих питань, що потребує аналізу, є результат контрольного заходу НАДС, його юридичне значення та наслідки. Варто звернути увагу, що результатом проведення контролю є складання довідки, яка містить, зокрема, інформацію про: стан виконання вимог законодавства щодо реалізації громадянами права на державну службу; виявлені порушення; пропозиції щодо покращення стану роботи на об'єкті заходу; рекомендації щодо скасування рішень, що не відповідають умовам реалізації громадянами. Розділ IV наказу НАДС врегульовує питання, пов'язані з розглядом та прийняттям рішень за результатами заходу контролю. Детальний аналіз зазначених законодавчих положень свідчить про недосконалість існуючого механізму щодо забезпечення обов'язковості виконання вимог, які викладені у довідці за результатами заходу контролю. Принагідно слід наголосити, що за певних умов наявний механізм ймовірно може стати причиною виникнення й корупційних ризиків. Відтак постає гостра потреба в удосконаленні чинного

законодавства України шляхом врегулювання чіткого механізму, який би дозволив забезпечити обов'язкову «виконуваність» вимог, які ставляться у довідці за результатом перевірки, а також посилення відповідальності за невиконання вимог, які виявлені у ході здійснення перевірки суб'єктом контролю.

Висновки. Проведене дослідження дозволяє дійти декількох висновків. По-перше, контрольні повноваження займають чільне місце серед інших повноважень Національного агентства України з питань державної служби. По-друге, під контролем НАДС розміється здійснення заходів з метою встановлення фактичного стану додержання органами державної влади відповідно до законодавства умов реалізації громадянами права на державну службу. По-третє, з огляду на відсутність у чинному законодавстві чіткого механізму забезпечення обов'язковості виконання вимог, які зазначаються у довідці після проведення заходів контролю НАДС, доцільним є посилення відповідальності за невиконання висунутих вимог, що потребує подальших наукових розвідок з метою удосконалення законодавства в окресленій сфері.

Список використаних джерел:

1. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII, зі змін. та доп. *Офіц. вісн. України*. 2016. № 3. Ст. 149.
2. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби: постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р., № 500, зі змін. та доп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/-500-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 22.06.2023)
3. Про затвердження Положення про міжрегіональні управління Національного агентства України з питань державної служби в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 21.05.2015 р., № 98, зі змін. та доп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0600-15#Text> (дата звернення: 22.06.2023)
4. Про затвердження Порядку здійснення Національним агентством України з питань державної служби, його територіальними органами контролю за додержанням визначених Законом України «Про державну службу» умов реалізації громадянами права на державну службу: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 10.09.2020 р., № 168-20, зі змін. та доп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0982-20#Text> (дата звернення: 22.06.2023)
5. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монографія. Харків: Право, 2005. 304 с.
6. Біла-Тіунова Л. Р. Державна служба України. Загальна частина: навч. посіб. 2020. 511 с. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/12488/%d0%94%d0%95%d0%a0%d0%96%d0%a1%d0%9b%d0%a3%d0%96%d0%91%d0%90-%d0%bf%d0%be%d1%81%d1%96%d0%b1%d0%bd%d0%b8%d0%ba.pdf?sequence=3&isAllowed=y> (дата звернення: 22.06.2023)
7. Великий тлумачий словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ, Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.
8. Гарашук В. М. Доктрина контролю та нагляду в управлінні. *Правова доктрина – основа формування правової системи держави*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 20-річчю НАПрН України (м. Харків, 20–21 листоп. 2013 р.). Харків, 2013. С. 201–207.
9. Гаркуша А. Т. Адміністративно-правовий статус Національного агентства України з питань державної служби: дис. ... канд. юрид. наук / Гаркуша Антон Тарасович. Одеса, 2017. 248 с.
10. Стець О. М. Адміністративно-правовий статус Головного управління державної служби України: автореф. ... канд. юрид. наук / Стець Олег Миколайович. Одеса, 2011. 20 с.
11. Узагальнена інформація про здійснення контролю НАДС за додержанням визначених Законом України «Про державну службу» умов реалізації громадянами права на державну службу у 2022 році. URL: https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/Kontrolna%20dijalnist/%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82%202022/ilovepdf_merged.pdf (дата звернення: 22.06.2023)
12. Федчишин С. А. До проблеми захисту права на державну службу у світлі змін Закону України «Про державну службу». *Гарантії та забезпечення прав людини в Україні: становлення, розвиток та перспективи*: зб. тез доп. та повідом. за мат.-лами кр. столу, присвяч. Міжнарод. дню прав людини (м. Харків, 4 груд. 2022 р.). Харків: НЮУ імені Я. Мудрого, 2022. С. 102–105.