

УДК 342.1

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.41>

ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ЕФЕКТИВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ПОСАДОВИМИ ТА СЛУЖБОВИМИ ОСОБАМИ, ЯКІ ПРИХОВУЮТЬ АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Ліховіцький Я.О.,
доктор юридичних наук, проф.,
проф. кафедри кримінального права та правоохоронної діяльності
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»
ORCID: 0000-0002-8537-2676
e-mail: lihovickiy.jo@gmail.com

Довба Т.В.,
здобувач кафедри кримінального права та правоохоронної діяльності
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»
асистент кафедри міжнародного права
ORCID: 0009-0004-3510-0113
e-mail: taras.dovba@uzhnu.edu.ua

Ліховіцький Я.О., Довба Т.В. Формування державної політики у сфері державного управління та ефективного контролю за посадовими та службовими особами, які приховують адміністративні правопорушення.

Вказується, питанню визначення терміну а також повноважень та особливостей посадової та службової осіб присвячена значна кількість наукових робіт. Проте дослідження у сфері формування державної політики у сфері державного управління та ефективного контролю за посадовими та службовими особами, які приховують адміністративні правопорушення, є актуальною та важливою для забезпечення демократії, правової держави та довіри громадян до владних структур. Незважаючи на існуючі нормативні акти і механізми, які регулюють повноваження та відповідальність посадових осіб, проблема приховування адміністративних правопорушень залишається серйозним викликом.

Відзначається, відповідно до принципу верховенства права, держава має гарантувати рівність перед законом і відповідальність за порушення закону. У сучасному світі питання державного управління та контролю за діяльністю посадових та службових осіб є критично важливими для забезпечення правової держави та довіри громадян до владних структур. Проблема приховування адміністративних правопорушень посадовими особами стала актуальною у зв'язку з розширенням повноважень та відповідальності, які вони несуть перед суспільством. В статті проведено глибокий аналіз правової визначеності та забезпеченням законодавцем точності у підході до визначення термінології посадової та службової особи, їхніх повноважень, які їм держава наділяє, та з'ясовано випадки приховування адміністративних правопорушень.

У статті досліджуються різні аспекти до визначення якими саме повноваженнями наділена посадові (службові) особи та відповідальності посадових осіб їх діями. Автори звертають увагу на необхідність створення ефективних механізмів контролю та нагляду, що допоможуть уникнути безкарності владних структур та забезпечити справедливе застосування права.

Усі аспекти, що досліджуються в статті, мають на меті сприяти розвитку правової культури, зміцненню довіри до державних органів та забезпеченню прозорості та законності в суспільстві. Автори статті надають детальну характеристику яку саме шкоду посадові та службові особи своїми діями завдають державі, суспільству шляхом приховування адміністративного правопорушення.

Ключові слова: адміністративне правопорушення, посадові особи, службові особи, приховування, прозорість, відповідальність, довіра, правова система, демократія, безкарність, нагляд та контроль, правова культура.

Likhovitsky Ya., Dovba T. Formation of state policy in the field of public administration and effective control over officials and civil servants who conceal administrative offenses.

It is indicated that a significant number of scientific works are devoted to the issue of defining the term, as well as the powers and characteristics of official and official persons. However, research in the field of public policy formation in the field of public administration and effective control over officials and civil servants who conceal administrative offenses is relevant and important for ensuring democracy, the rule of law, and citizens' trust in government structures. Despite existing regulations and mechanisms that regulate the powers and responsibilities of officials, the problem of hiding administrative offenses remains a serious challenge.

According to the principle of the rule of law, the state is obligated to ensure equality before the law and accountability for violations. In the modern world, issues of public administration and control over the activities of officials and civil servants are crucial for upholding the rule of law and fostering trust in governmental structures.

The problem of concealing administrative offenses by officials has become pressing due to the expansion of their powers and responsibilities to society. This article undertakes a deep analysis of the legal definitions and legislative precision in defining the terms of officeholders and civil servants, their granted powers, and explores cases of concealing administrative offenses.

Various aspects are examined in the article, specifically the delineation of powers vested in officials (civil servants) and the accountability of officials for their actions. The authors emphasize the necessity of establishing effective mechanisms for oversight and supervision to prevent impunity within governmental structures and ensure fair application of the law.

All facets explored in the article aim to promote the development of legal culture, strengthen trust in governmental bodies, and ensure transparency and legality in society. The authors provide a detailed examination of the harm caused to the state and society by officials and civil servants through their actions of concealing administrative violations.

Key words: administrative offense, officials, civil servants, concealment, transparency, accountability, trust, legal system, democracy, impunity, oversight and control, legal culture.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Питанню визначення терміну а також повноважень та особливостей посадової та службової осіб присвячена значна кількість наукових робіт. Проте дослідження у сфері формування державної політики у сфері державного управління та ефективного контролю за посадовими та службовими особами, які приховують адміністративні правопорушення, є актуальною та важливою для забезпечення демократії, правової держави та довіри громадян до владних структур. Незважаючи на існуючі нормативні акти і механізми, які регулюють повноваження та відповідальність посадових осіб, проблема приховування адміністративних правопорушень залишається серйозним викликом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний внесок у розробку фундаментальних питань поняття посадової та службової осіб внесли Майданевич Г.А., Фоменко М.В., Шевцов О., Ярмиш Н.М. та інші науковці. Водночас, незважаючи на значний масив наукових досліджень, чимало аспектів цієї проблеми залишаються гостро дискусійними та такими, що потребують комплексного дослідження

Постановка завдання. Мета дослідження полягає в глибокому аналізі системи відповідальності та повноважень посадових та службових осіб у контексті їхніх обов'язків перед державою та суспільством. Основні цілі включають вивчення законодавчого базису, аналіз практики приховування адміністративних правопорушень а також оцінку наслідків цих дій для держави та суспільства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розглядаючи формування поняття посадової та службової осіб у національному кримінальному законодавстві, не можна не звернути увагу на їхні спільні та відмінні риси. Через різні тлумачення їх ознак у юридичній літературі та іноді використання цих термінів як синонімів, важливо визначити їхні спільні та відмінні ознаки.

Одним з перших визначень «посадова особа» давалось у ст. 2 Закону України «Про державну службу» в редакції від 16.12.1993 р. Встановлювалось, що посадовими особами вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій [1].

Чинна редакція Закону України «Про державну службу» від 18.05.2024 р. у ст. 2 містить дещо інше тлумачення даного визначення: «керівник державної служби в державному органі (далі - керівник державної служби) – посадова особа, яка займає вищу посаду державної служби в державному органі, до посадових обов'язків якої належить здійснення повноважень з питань державної служби та організації роботи інших працівників у цьому органі» [2].

У статті 2 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» зазначено, що посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету [3].

Ярмиш Н.М. зазначає, що обидва закони визначають посадову особу як таку, що виконує організаційно-розпорядчі функції, а також консультативно-дорадчі. Варто відзначити, що саме виконання організаційно-розпорядчих функцій характеризує особу як службову. Тому є достатні підстави вважати, що посадова особа є службовою особою у сфері державної служби або місцевого самоврядування, яка виконує організаційно-розпорядчі функції, поєднані з консультативно-дорадчими [4].

У примітці до статті 364 Кримінального кодексу України зазначено, що службовими особами є ті, хто постійно, тимчасово або за спеціальним повноваженням виконує функції представників влади чи місцевого самоврядування. Також до них належать особи, які постійно або тимчасово обіймають посади в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на державних чи комунальних підприємствах, в установах чи організаціях, якщо ці посади пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням, наданим відповідним органом державної влади, місцевого самоврядування, центральним органом державного управління зі спеціальним статусом, або повноважним органом чи особою підприємства, установи, організації [5].

З вищенаведеного можемо дійти до висновку, що посадова особа – це особа, уповноважена на виконання функцій держави, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, яка обіймає публічну посаду та має повноваження виконувати владні функції або представляти інтереси держави або місцевого самоврядування. Це можуть бути державні службовці, працівники правоохоронних органів, судді, прокурори, представники муніципальних установ, а також особи, які займають керівні посади в державних та громадських організаціях.

Частиною 1 статті 3 Закону України «Про запобігання корупції» визначено вичерпний перелік суб'єктів, на яких поширюються вимоги щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, а також обмеження, пов'язані із запобіганням корупції. До таких суб'єктів належать:

1. Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:
 - державні службовці;
 - посадові особи місцевого самоврядування;
 - посадові та службові особи інших державних органів, органів влади АР Крим;
 - члени державних колегіальних органів.
2. Особи, прирівняні до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування для цілей Закону:
 - посадові особи юридичних осіб публічного права;
 - члени державного підприємства або державної організації, що мають на меті отримання прибутку;
 - особи, які не є державними службовцями або посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги [6].

Права та обов'язки посадових і службових осіб регулюються національним законодавством та етичними нормами, що зобов'язують діяти прозоро, безперервно, компетентно та неупереджено. Вони підлягають державному контролю та звітності перед суспільством за свою діяльність і прийняті рішення.

Повноваження посадових та службових осіб можуть бути представницькими або службовими і визначаються законами України, положеннями про орган / установу / організацію, трудовими

договорами, статутами підприємств, положеннями про структурні підрозділи, посадовими інструкціями та іншими нормативно-правовими актами.

Службова особа наділена певним обсягом повноважень, у межах яких може здійснювати дії, що створюють, змінюють або припиняють конкретні правовідносини, наприклад, приймати та звільняти працівників, застосовувати дисциплінарні чи адміністративні стягнення, видавати або не видавати розпорядчі документи тощо [7].

Під час виконання службових або представницьких обов'язків приватний інтерес може впливати на об'єктивність або неупередженість у прийнятті рішень, особливо коли має місце використання дискреційних повноважень. Ці повноваження залишають простір для індивідуального розсуду та власних переконань посадової особи, що може призвести до виникнення конфлікту інтересів.

У практиці виникають складнощі з визначенням, які саме повноваження є дискреційними, оскільки це може залежати від контексту, конкретної ситуації та тлумачення законодавства. Особливо складно встановити межі дискреційних повноважень, які мають бути обмежені для запобігання конфлікту інтересів.

Однією з причин, чому саме дискреційні повноваження можуть призводити до конфлікту інтересів, є той факт, що вони дозволяють посадовій особі приймати рішення на підґрунті власних особистих інтересів або інтересів третіх осіб, що може суперечити обов'язку діяти безупереджено та в інтересах загального добробуту.

Закон України «Про адміністративну процедуру» визначає термін дискреційного повноваження: «повноваження, надане адміністративному органу законом, обирати один із можливих варіантів рішення відповідно до закону та мети, з якою таке повноваження надано» (п. 7 ч. 1 ст. 2).

Згідно з Рекомендацією Комітету Міністрів Ради Європи № R (80) 2, дискреційні повноваження визначаються як вільність адміністрації у оцінці ситуацій та у прийнятті рішень, що дає адміністрації можливість вибирати між різними альтернативами. Іншими словами, посадова або службова особа має право діяти або не діяти, а коли вона діє, то може обирати один або кілька варіантів дій [8].

Ознаки дискреційних повноважень включають:

- дозвільність оцінки конкретного юридичного факту та можливість обрати один із кількох можливих варіантів реагування на нього згідно з власним розсудом;
- можливість визначати на власний розсуд обсяг та характер публічно-правового впливу на фізичних та юридичних осіб, а саме його вид, розмір і метод реалізації;
- повноваження особи вибирати форму виконання своїх обов'язків;
- право особи повністю або частково визначати порядок здійснення юридично значущих дій, включаючи встановлення термінів та послідовності їх виконання [9].

Адміністративний орган, якому доручено дискреційне повноваження, повинен керуватися лише тією або тими цілями, для яких це повноваження було надано. Якщо адміністративний акт має побічні наслідки, які не відповідають цілям дискреційного повноваження, такі наслідки не повинні братися до уваги при оцінці законності цього акту.

Наприклад, якщо адміністративний орган відмовив особі у наданні земельної ділянки для комерційного будівництва з метою захисту інтересів громади, підприємця, сподіваючись на позитивне рішення, вже придбав будівельні матеріали та замовив додаткові проєктні роботи. Однак, оскільки відмова була обґрунтована інтересами громади, опосередковані збитки не вважатимуться надмірними в контексті мети, на якій ґрунтується дискреційне повноваження [10, с. 83–88].

У своєму «Науковому висновку щодо меж дискреційного повноваження суб'єкта владних повноважень та судового контролю за його реалізацією» 2018 року, Верховний Суд України акцентує увагу на тому, що дискреційні повноваження можуть передбачати вибір діяти або не діяти. Якщо суб'єкт владних повноважень обирає діяти, він має можливість вибрати один із законно закріплених варіантів рішення або дій без необхідності узгодження з іншими. Вибір передбачає аналіз фактичних обставин справи, юридичну оцінку і застосування відповідних норм права або їх тлумачення. Дискреційне повноваження адміністративного органу базується на певній ступені свободи у виборі, що означає, що оцінка, дії або утримання від дій (бездіяльність) здійснюються за його розсудом. Такий вибір може обмежуватися закритим переліком законно передбачених альтернатив або, навпаки, бути необмеженим у випадках відкритого переліку альтернатив [11].

Прикладом наявності дискреційних повноважень може слугувати ситуація, коли у підпорядкуванні директора державного підприємства «Державний заклад культури» (посадова особа юридичної особи публічного права) працює його дружина. Згідно зі статутом підприємства, директор визначає умови оплати праці для працівників, застосовує матеріальні заохочення та може накладати стягнення на працівників.

У цьому контексті директор має особистий інтерес, пов'язаний зі спільною роботою з членом сім'ї, що може вплинути на об'єктивність і безпристрасність його рішень стосовно дружини. Наприклад, він самостійно визначає доцільність матеріального заохочення (преміювання) для працівників і встановлює конкретний розмір премії залежно від їхнього внеску у діяльність підприємства.

Визначення умов оплати праці працівників та застосування заходів матеріального заохочення, накладення стягнень на працівників. Статутом підприємства передбачено, що його директор визначає умови оплати праці працівників та застосовує заходи матеріального заохочення, накладає на працівників стягнення. Положенням про преміювання, що діє на підприємстві, передбачено, що:

- директор на власний розсуд вирішує питання щодо доцільності матеріального заохочення (преміювання) працівників;
- директор своїм наказом визначає конкретний розмір премії для працівника залежно від його особистого внеску в діяльність підприємства.

Наявний приватний інтерес у цьому випадку не дає змоги директору підприємства об'єктивно оцінити роботу своєї дружини, тому реалізація наведеного повноваження стосовно неї здійснюватиметься в умовах реального конфлікту інтересів.

У даному конкретному прикладі не надано безпосередніх ознак адміністративного правопорушення посадовою особою. Замість цього, обговорюється можливий конфлікт інтересів, що виникає через наявність родинних зв'язків між директором державного підприємства і його дружиною, яка також працює у цьому підприємстві.

Конфлікт інтересів може впливати на об'єктивність прийняття рішень, зокрема у випадках, коли директор визначає умови оплати праці та застосовує заходи матеріального заохочення. Проте сам по собі конфлікт інтересів ще не є адміністративним правопорушенням. Відсутність об'єктивної обґрунтованості в умовах оплати праці або застосування заохочень може бути ознакою недбалості у виконанні службових обов'язків, але для кваліфікації цього як адміністративного правопорушення потрібно проводити детальний юридичний аналіз та оцінку обставин.

Конфлікт інтересів не виникає у випадку вчинення дій або прийняття рішень поза межами наданих службових / представницьких повноважень. Отже, наявність конфлікту інтересів сама по собі ще не є приховуванням адміністративного правопорушення.

Наступним прикладом, де посадова особа наділена дискреційними повноваженнями, але з наявним приховуванням адміністративного правопорушення, слугує ситуація, де на державному підприємстві з обслуговування інфраструктури міста, один з інженерів, відповідальний за регулярну перевірку та обслуговування водопровідної системи, систематично пропускав технічні огляди та контрольні роботи. Попри це, він подавав звіти про проходження такої перевірки, що викликало недовіру в установі. Після розслідування виявилось, що інженер приховував свою недбалість у виконанні обов'язків, оскільки він був відсутній під час проведення ним технічного огляду.

У цьому прикладі ознаками приховування адміністративного правопорушення є систематичне пропускання обов'язкових технічних оглядів та подання фальшивих звітів про їх проведення, що може призвести до серйозних проблем із безпекою водопостачання в місті.

Приховування адміністративних правопорушень посадовими та службовими особами може завдати значної шкоди як державі, так і суспільству, і має різноманітні негативні наслідки.

По-перше, така діяльність порушує основні принципи демократії і правової держави. Владні структури і посадовці мають бути зобов'язані дотримуватися законодавства та виконувати свої повноваження відкрито і чесно перед громадянами. Приховування правопорушень порушує цю основу і підриває довіру до влади.

По-друге, це веде до порушення прав громадян та їхньої законної очікуваної поведінки від державних органів. Громадяни мають право на чесне та прозоре вирішення своїх питань, а приховування правопорушень може призвести до неправомірних обмежень прав і свобод осіб.

По-третє, в таких умовах може спостерігатися систематичне зловживання владою та корупція. Якщо посадовець вважає, що він може ухилитися від відповідальності за свої дії через приховування порушень, це стимулює беззаконня та підриває етичні стандарти в управлінні.

По-четверте, приховування адміністративних правопорушень може призвести до значних фінансових втрат для держави. Наприклад, незаконне використання бюджетних коштів або недбале виконання контрактних зобов'язань можуть призвести до великих економічних збитків.

По-п'яте, така практика негативно впливає на імідж країни в міжнародному вимірі. Недотримання законодавства та стандартів доброчесності може призвести до зниження інвестиційного клімату, зміни зовнішньополітичного курсу країни та загального зниження міжнародного престижу.

Висновки з проведеного дослідження. Узагальнення наукових підходів до розкриття сутності досліджуваних понять дало змогу окреслити власне бачення щодо обґрунтування питання приховування адміністративних правопорушень посадовими та службовими особами.

Щодо визначення повноважень посадових та службових осіб зазначимо, що не всі державні службовці та працівники місцевого самоврядування є посадовими особами, а навіть не всі, хто виконує організаційно-розпорядчу функцію. Обов'язковою частиною цієї функції є консультативно-дорадчі аспекти. З використанням визначень, зазначених вище, серед державних службовців та працівників місцевого самоврядування є особи, які одночасно є посадовими, а також особи, що є лише службовими і не мають статусу посадових. Вони займаються організаційно-розпорядчими функціями, але не володіють консультативно-дорадчими повноваженнями. Також є службові особи, які не є посадовими у державній службі та місцевому самоврядуванні, і вони виконують інші види службових обов'язків, крім організаційно-розпорядчих, наприклад, адміністративно-господарські функції у відповідних органах.

У загальному контексті, приховування адміністративних правопорушень стає серйозною загрозою для правової держави, демократичних цінностей, економічної стабільності та соціального розвитку. Захист від таких практик вимагає ефективного контролю, прозорості та відповідальності з боку державних структур і посадових осіб.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. «Про державну службу» Закон України в редакції від 16.12.1993 № 3723-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1993, N 52, ст. 490. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12#Text> (дата звернення: 09.06.2024).
2. «Про державну службу» Закон України від 06.12.2016 № 889-VIII *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2016, № 4, ст. 4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 09.06.2024).
3. «Про службу в органах місцевого самоврядування» Закон України від 07.06.2001 № 2493-II. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2001, № 33, ст. 175. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (дата звернення: 10.06.2024).
4. Ярмиш Н.М. Про співвідношення юридичних понять «службова особа» та «посадова особа». *Матеріали конференції кафедри кримінального права і процесу. Національний авіаційний університет*. 2015. URL: <https://er.nau.edu.ua/handle/NAU/14609> (дата звернення: 10.06.2024).
5. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2001, № 25-26, ст. 131. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 08.06.2024).
6. «Про запобігання корупції» Закон України від 28.12.2014 № 1700-VII *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2014, № 49, ст. 2056. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 10.06.2024).
7. Майданевич Г.А. Посадові особи як суб'єкти адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері використання та охорони природних ресурсів. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 1/2018. URL: http://lsej.org.ua/1_2018/32.pdf (дата звернення: 11.06.2024).
8. «Про адміністративну процедуру» Закон України від 15.12.2023 № 2073-IX. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2023, № 15, ст. 50. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 10.06.2024).

9. Recommendation No R(80)2 of the Committee of Ministers CoE to member states concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities. 11.03.1980. URL: <https://rm.coe.int/cmrec-80-2-concerning-the-exercise-of-discretionary-powers-by-administ/1680a43b39> (дата звернення: 10.06.2024).
10. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» за заг. редакцією Тимощука В.П. Київ. 2023. 562 с.,
11. Перепелюк В. Науковий висновок щодо меж дискреційного повноваження суб'єкта владних повноважень та судового контролю за його реалізацією. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/naukovi_visnovki/nauk_visnovok_01_03_2018 (дата звернення: 10.06.2024).
12. Белов Д.М., Швед І.І., Белова М.В. Правоохоронна функція держави: роль та місце органів прокуратури. *Науковий вісник УжНУ. Серія «Право»*. Випуск 76(2). Ч. 2. 2023. С. 13–20.