

Стець О. М.,*к.ю.н., завідувач кафедри конституційного,
міжнародного та приватного права**Криворізького факультету Національного університету
«Одеська юридична академія»*

СПЕЦІАЛЬНА ПЕРЕВІРКА ЯК ПЕРЕДУМОВА ВИНИКНЕННЯ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ПРАВОВІДНОСИН

Анотація. Стаття присвячена встановленню сутності ознак спеціальної перевірки як передумови виникнення державно-службових правовідносин. Встановлено, що спеціальна перевірка проводиться щодо кандидатів, які претендують на зайняття визначених вакантних посад державної служби та виступає: а) засобом забезпечення законності у діяльності публічної влади та б) превентивним механізмом, якого спрямовано на допущення до публічної служби виключно професійних осіб із недискредитованим морально-правовим профілем. Звернуто увагу на сукупність нормативно-правих актів, якими врегульовано проведення спеціальної перевірки до осіб, які претендують бути призначеними на посади державної служби.

Визначено механізм проведення спеціальної перевірки в межах службового права передбачає є комплексним організаційним утворенням, що складається з наступних елементів: 1) умови застосування спеціальної перевірки; 2) предмет та мета спеціальної перевірки; 3) процедура проведення спеціальної перевірки; 4) суб'єкти, яких уповноважено на проведення спеціальної перевірки; 5) вимоги до оформлення результатів спеціальної перевірки.

Встановлено, що метою здійснення спеціальної перевірки щодо претендентів на зайняття визначених посад державної служби є забезпечення належного стану функціонування державної служби шляхом допущення до неї виключно професійних осіб із недискредитованим морально-правовим профілем.

Процедуру спеціальної перевірки визначено як регламентовану нормами права послідовність дій у сфері функціонування публічної служби, яку спрямовано на забезпечення належного рівня професійності публічних службовців та досягнення публічного інтересу. Процедуру спеціальної перевірки при призначенні на посаду державної служби охарактеризовано як формалізовану, неюрисдикційну, втручальну правову процедуру.

Встановлено, що вимоги до відповіді за результатами запиту на проведення спеціальної перевірки відомостей щодо претендента на посаду державної служби можна охарактеризувати як певні умови, з якими пов'язується їх чинність.

Виокремлено ознаки, що характеризують спеціальну перевірку в якості передумови виникнення державно-службових правовідносин з конкретно-визначеним їх складом: чітке регламентування нормами публічного права (конституційного, адміністративного, службового); суб'єктом, до якого може бути застосовано спеціальну перевірку є виключно особа, яка виявила бажання займати визначену вакантну посаду державної служби; обов'язкова участь уповноважених суб'єктів з відмінною компетенцією щодо проведення окремих елементів спеціальної перевірки; предметом спеціальної перевірки є інформація,

яка характеризує особу, що є претендентом на призначення відповідної посади державної служби з позиції професійної компетентності та морально-етичних детермінант.

Ключові слова: спеціальна перевірка, передумова, державно-службові правовідносини, посада державної служби, результати спеціальної перевірки.

Формування якісної та професійної державної служби в Україні обумовлює потребу застосування комплексу процедур з оцінки та перевірки відповідності кандидатів на зайняття посад державної служби. Адаптація чинного законодавства до міжнародних стандартів, формування громадянського суспільства сприяють інтенсифікації проведення спеціальних перевірок в межах службового права. Більше того, впровадження інформаційно-телекомунікаційних технологій у практику функціонування державної служби обумовлює те, що результати спеціальної перевірки можуть передаватись електронним способом. Як уявляється, довідка про проходження спеціальної перевірки кандидатом на зайняття вакантної посади державної служби є свідченням та джерелом підтвердження інформації про професійну кваліфікацію особи та стан дотримання нею правових та етичних норм поведінки. При цьому особливості предмету та мети спеціальної перевірки впливають на якісно-змістовні характеристики державної служби в цілому. Проблематика встановлення специфіки спеціальної перевірки на державній службі є надзвичайно актуальною, з огляду на докорінні зміни, які відбуваються у всіх сферах суспільного життя і, насамперед, у сфері державно-службових відносин.

Теоретичною основою статті є висновки щодо концептуальних засад вступу на державну службу, яких зроблено такими вченими, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, В.В. Васильківська, В.М. Гарашук, Ю.С. Даниленко, І.І. Задоя, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць та ін. У той же час, значна кількість питань, пов'язаних із визначенням сутності спеціальної перевірки та механізму її проведення залишаються невирішеними, особливо у контексті нормативно-правових змін до регулювання державної служби, що свідчить про актуальність обраної теми дослідження.

Метою статті є дослідження сутнісних ознак спеціальної перевірки як передумови виникнення державно-службових правовідносин.

Виклад основного змісту. Можливість участі особи в державно-службових правовідносинах опосередковано призначенням на посаду державної служби. Примітно, що у визначених законодавством випадках передумовою вступу на державну службу є проведення спеціальної перевірки [1; 2, с. 32].

Спеціальна перевірка проводиться щодо кандидатів, які претендують на зайняття визначених вакантних посад державної служби та виступає: а) засобом забезпечення законності у діяльності публічної влади та б) превентивним механізмом, якого спрямовано на допущення до публічної служби виключно професійних осіб із недискредитованим морально-правовим профілем.

Нормативно умову проведення спеціальної перевірки при вступі на державну службу щодо осіб, які є претендентами на зайняття визначених вакантних посад державної служби передбачено ч. 3 ст. 31, п. 3 ч. 1 ст. 25 Закону України «Про державну службу» [1] та деталізовано такими нормативно-правовими актами, як: Закон України «Про запобігання корупції» (ст. ст. 56, 57, 58) [3], Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, і внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» [4], рішення Національного агентства з питань запобігання корупції «Про затвердження переліку посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків» [5] тощо.

Механізм проведення спеціальної перевірки в межах службового права є комплексним організаційним утворенням, що складається з наступних елементів: 1) умови застосування спеціальної перевірки; 2) предмет та мета спеціальної перевірки; 3) суб'єкти, яких уповноважено на проведення спеціальної перевірки; 4) процедура проведення спеціальної перевірки; 5) вимоги до оформлення результатів спеціальної перевірки.

Законом України «Про державну службу» передбачено загальну вимогу щодо проведення спеціальної перевірки перед призначенням на посаду державної служби [1]. Натомість, Закон України «Про запобігання корупції» конкретизує коло суб'єктів, до яких має бути застосовано спеціальну перевірку шляхом виокремлення двох критеріїв. У першому випадку, спеціальна перевірка проводиться щодо осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища [3], а у другому – посад з підвищеним корупційним ризиком [5].

Виходячи з того, що переліки посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища та посад з підвищеним корупційним ризиком співпадає по окремих пунктах, а також стосується посад публічної служби загалом, необхідним є їх співставлення з положеннями законодавства про державну службу. Як наслідок, до посад державної служби, до яких має бути проведено спеціальну перевірку віднесено посади, що належать до посад державної служби категорії «А» або «Б», а також посади керівників державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, міста республіканського в Автономній Республіці Крим або обласного значення, району в місті, міста районного значення [1].

Уявляється доцільним зазначити, що спеціальна перевірка не проводиться відносно осіб, що є претендентами на зайняття вищезазначених вакантних посад державної служби, але, які одночасно перебувають на посадах в державних органах та призначаються в порядку:

1) переведення чи просування по службі на посади в межах того ж державного органу;

2) переведення на посади в інших державних органах;

3) переведення на службу до державних органів, до яких перейшли повноваження та функції державних органів, що припинили функціонування (застосовується у тому випадку, коли особа займала посаду державної служби в державному органі, що припинив функціонування) [3].

Ствердження про те, що результати спеціальної перевірки не є передумовою призначення на державну службу в разі переведення до іншого державного органу не є вірним. Це обґрунтовується тим, що відповідно до ч. 3 ст. 56 Закону України «Про запобігання корупції», кандидат на посаду стосовно якого спеціальна перевірка вже проводилася, при призначенні в порядку переведення на посаду до іншого державного органу, має повідомити про вказане. В свою чергу, відповідний державний орган в установленому порядку запитує інформацію щодо результатів спеціальної перевірки [3].

Щодо предмету спеціальної перевірки, то ним є інформація, яка характеризує особу, що є претендентом на призначення відповідної посади державної служби з позиції професійної компетентності та морально-етичних детермінант. Метою здійснення спеціальної перевірки є забезпечення належного стану функціонування державної служби шляхом допущення до неї виключно професійних осіб із недискредитованим морально-правовим профілем. Вказана мета досягається через набуття об'єктивної інформації щодо [4]:

– наявності фактів визнання особи винною у вчиненні злочину та адміністративного правопорушення, якого пов'язано з корупцією;

– достовірності відомостей, яких зазначено в антикорупційній декларації (включаючи, наявність в особи корпоративних прав);

– наявності фактів перебування особи на обліку в психоневрологічних або наркологічних закладах охорони здоров'я;

– здобуття особою відповідного профілю та ступеня освіти, вченого звання, а також допуску до державної таємниці (при необхідності);

– фактичного відношення особи до виконання військового обов'язку;

– наявності фактів поширення на особу заборони обіймати певні посади (перебувати на службі) в органах державної влади за рішенням суду або внаслідок критеріїв, яких встановлено Законом України «Про очищення влади» [6].

Перелік суб'єктів, яких уповноважено на проведення спеціальної перевірки корелює з її метою та завданнями. Загалом, повноваженнями щодо організації проведення спеціальної перевірки наділено керівника (заступника керівника) державного органу, на зайняття посади в якому претендує особа, а у новоствореному державному органі – Національне агентство України з питань державної служби [3]. Для отримання інформації, що підлягає спеціальній перевірці, відповідальний суб'єкт залучає широкий перелік уповноважених суб'єктів з відмінною компетенцією для досягнення окремих результатів спеціальної перевірки шляхом подання запити.

Відповідно, до суб'єктів, що здійснюють спеціальну перевірку можливо віднести: Національну поліцію та Державну судову адміністрацію України (щодо відомостей про притягнення особи до кримінальної відповідальності, наявність судимості, її зняття, погашення); Міністерство юстиції України та Національну комісією з цінних паперів та фондового ринку (щодо відомостей про наявність в особи корпоративних прав;

Національне агентство з питань запобігання корупції (щодо відомостей про наявність у Єдиному державному реєстрі осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, даних про кандидата, а також щодо достовірності задекларованої ним інформації за минулий рік); Міністерство охорони здоров'я України, відповідний орган виконавчої влади АРК, структурний підрозділ місцевої державної адміністрації (щодо відомостей про стан здоров'я кандидата); Міністерство освіти та науки України, відповідний орган виконавчої влади АРК, структурний підрозділ місцевої державної адміністрації, центральний орган виконавчої влади, якому підпорядкований навчальний заклад, керівник навчального закладу (щодо відомостей про освіту та наукові досягнення кандидата); Служба безпеки України (щодо відомостей про наявність в особі допуску до державної таємниці та її відношення до військового обов'язку) тощо [4].

Процедуру спеціальної перевірки можна визначити як регламентовану нормами права послідовність дій у сфері функціонування публічної служби, яку спрямовано на забезпечення належного рівня професійності публічних службовців та досягнення публічного інтересу. Процедура спеціальної перевірки при призначенні на посаду державної служби може бути охарактеризована як формалізована, неюрисдикційна, втручальна юридична процедура. На підставі аналізу положень профільних нормативно-правових актів видається за можливе виокремити такі стадії процедури спеціальної перевірки:

1) стадія ініціювання, яка реалізується не пізніше наступного дня після одержання письмової згоди претендента на посаду державної служби на проведення спеціальної перевірки, та характеризується сукупність процедурних дій з формування запиту на інформацію про перевірку відомостей щодо претендента на посаду, надсилання його до уповноважених державних органів або до їх територіальних органів (за наявності) запиту тощо;

2) основна стадія, яка реалізується у семиденний строк з дати надходження запит на інформацію про перевірку відомостей щодо претендента на посаду, та характеризується наданням запитуваної інформації, що є проміжним результатом спеціальної перевірки;

3) стадія прийняття рішення, яка має бути реалізована у строк, що не перевищує 25 календарних днів з дати надання згоди на проведення спеціальної перевірки, та передбачає прийняття рішення за наслідками спеціальної перевірки про стан її проходження претендентом на зайняття посади державної служби;

4) стадія оскарження, яка має бути реалізована в межах розумних термінів, та передбачає подання претендентом на посаду, щодо якого проведено спеціальну перевірку, письмових зауважень про незгоду з результатами, що зафіксовані у довідці такої перевірки [4].

Важливим елементом механізму проведення спеціальної перевірки в межах службового права є виокремлення вимог, яким повинні відповідати результати спеціальної перевірки. Загалом вимоги до відповіді за результатами запиту на проведення спеціальної перевірки відомостей щодо претендента на посаду державної служби можна охарактеризувати як певні умови, з якими пов'язується їх чинність.

На підставі аналізу профільних нормативно-правових актів видається за можливе виокремити такі вимоги до відповіді на

запит про проведення спеціальної перевірки: інформація про перевірку відомостей щодо претендента на посаду державної служби апіорі вважається актуальною та вірною; дозволеною формою надання відповіді на запит є виключно письмова; можливим є електронний спосіб передачі проміжних результатів спеціальної перевірки; відповідь на запит обов'язково має містити підпис керівника органу, що проводив перевірку, а в разі його відсутності – особи, яка виконує його обов'язки, або заступника керівника органу відповідно до розподілу функціональних обов'язків; надається у межах встановленого семиденного строку з дати надходження запиту [4].

Таким чином, ознаками спеціальної перевірки в якості передумови виникнення державно-службових правовідносин з конкретно-визначеним їх складом є: чітке регламентування нормами публічного права (конституційного, адміністративного, службового); суб'єктом, до якого може бути застосовано спеціальну перевірку є виключно особа, яка виявила бажання займати визначену вакантну посаду державної служби; обов'язкова участь уповноважених суб'єктів з відмінною компетенцією щодо проведення окремих елементів спеціальної перевірки; предметом спеціальної перевірки є інформація, яка характеризує особу, що є претендентом на призначення відповідної посади державної служби з позиції професійної компетентності та морально-етичних детермінант.

Висновки. Підсумовуючи вищезазначене, приходимо до висновку, що спеціальна перевірка є передумовою вступу особи в державно-службові правовідносини, яких пов'язано з проходженням державної служби. Вказаний інститут службового права є засобом забезпечення законності у діяльності публічної влади, якого спрямовано на допущення до публічної служби виключно професійних осіб із недискредитованим морально-правовим профілем. Визначено, що процедура спеціальної перевірки – це регламентована нормами права послідовність дій у сфері функціонування публічної служби, яку спрямовано на забезпечення належного рівня професійності публічних службовців та досягнення публічного інтересу. Важливість та широке коло суспільних відносин, в межах яких до кандидатів на зайняття посад державної служби висувається вимога проходження спеціальної перевірки та розвиток засобів її проведення опосередковують потребу здійснення подальших досліджень цієї проблематики.

Література:

1. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Дата оновлення: 01.01.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 05.01.2021 р.).
2. Бусел В.Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови / В.Т. Бусел. К.; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2001. 957 с.
3. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. Дата оновлення: 30.12.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 05.01.2021 р.).
4. Про затвердження переліку посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків: рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 17.06.2016 р. № 2. Дата оновлення: 17.12.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0987-16#n13> (дата звернення: 05.01.2021 р.).
5. Порядок проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 р. № 171. Дата оновлення:

16.05.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/171-2015-%D0%BF#n11> (дата звернення: 05.01.2021 р.).

6. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 р. № 1682-VII. Дата оновлення: 20.03.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18#Text> (дата звернення: 05.01.2021 р.).

Stets O. Special inspection as a prerequisite for the emergence of public service legal relations

Summary. The article is devoted to establishing the essence of the signs of a special inspection as a prerequisite for the emergence of public service legal relations. It is established that a special inspection is conducted on candidates applying for certain vacant public service positions and acts as: a) a means of ensuring legality in the activities of public authorities and b) a preventive mechanism aimed at admitting to the public service only professionals with undiscredited moral and legal profile.

Attention is paid to a set of legal acts that regulate a special inspection of persons applying for appointment to public service positions. The mechanism of conducting a special inspection within the framework of official law is determined to be a complex organizational entity consisting of the following elements: 1) entities to which a special inspection may be applied; 2) the subject and purpose of the special inspection; 3) the procedure for conducting a special inspection; 4) entities authorized to conduct a special inspection; 5) requirements for registration of results of special check.

The procedure of special inspection is defined as a sequence of actions regulated by law in the field of public service, which is aimed

at ensuring the appropriate level of professionalism of public servants and the achievement of public interest. The procedure of special inspection when appointing to a civil service position is described as a formalized, non-jurisdictional, interfering legal procedure.

It has been established that the requirements for responding to a request for a special check of information on a candidate for a civil service position can be described as certain conditions associated with their validity.

It is established that the purpose of the special inspection of applicants for certain civil service positions is to ensure the proper functioning of the public service by admitting to it only professionals with undiscredited moral and legal profile. The features that characterize a special inspection as a prerequisite for the emergence of public service legal relations with a specific composition are: clear regulation of public law (constitutional, administrative, official); the entity to which a special inspection may be applied is only a person who has expressed a desire to occupy a certain vacant public service position; mandatory participation of authorized entities with excellent competence to conduct certain elements of the special inspection; the subject of special inspection is information that characterizes the person who is a candidate for the relevant position of the public service from the standpoint of professional competence, moral and ethical determinants.

Key words: special inspection, prerequisite, public service legal relations, public service position, results of special inspection.