

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИНЦИПУ РІВНОСТІ ПРИ ЗАСТОСУВАННІ ЗАХОДІВ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДО ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ ПІД ЧАС ПРОХОДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

ENSURING THE PRINCIPLE OF EQUALITY IN APPLYING LEGAL LIABILITY MEASURES TO PUBLIC SERVANTS DURING THEIR PUBLIC SERVICE

Кабаненко А.О., здобувач кафедри конституційного та адміністративного права
Запорізький національний університет

У статті досліджено питання забезпечення принципу рівності при застосуванні заходів юридичної відповідальності до публічних службовців під час проходження публічної служби. Вказано, що відповідальність є базовою категорією в процесі ефективного функціонування держави як організованої спільноти громадян, а також як правової та політичної системи. Зазначено, що характер і форма політичної системи залежить від наявності/відсутності та виду відповідальності. Демократична політична система виходить з тих засад, що громадяни свідомо і сумлінно виконують свої обов'язки перед суспільством і, тим самим, створюють основу і умови для гармонійного розвитку взаємних відносин, а разом з тим і умов для належного функціонування демократичної політичної системи в цілому.

Констатовано, що інститут особистої відповідальності є однією з основних передумов ефективного функціонування інститутів суспільно-політичної системи держави. Відповідно, кожен громадянин несе відповідальність за свої дії у сфері соціальної діяльності, а також несе певну ступінь відповідальності за своє пасивне ставлення до помилок і порушень соціальних правил інших громадян, адже є частиною суспільства, що складається з людей, які живуть, працюють, задовольняють свої особисті та спільні потреби в умовах взаємного співіснування. Порушення соціальних норм окремими громадянами негативно впливають на реалізацію прав та інтересів інших громадян. Громадяни, як члени соціальної спільноти, також виконують публічні функції чи послуги, беруть участь у їх виконанні. Це їхнє право гарантоване Загальною декларацією прав людини, Міжнародним пактом про громадянські та політичні права та Конституцією України. Громадяни, які виконують або беруть участь у виконанні публічних функцій у державних органах є публічними службовцями, які несуть відповідальність згідно чинного національного законодавства в межах, визначених спеціальним законом, в залежності від сфери професійної діяльності.

Зазначено, що кожен публічний службовець має усвідомлювати, що він бере участь у служінні громадянам у сфері суспільного життя, в якій створено державний орган. Відповідно, виконання державних обов'язків мають бути людиноцентристськими за своєю природою та призначенням. Задля цього публічний службовець має ґрунтувати свою діяльність на повазі людини як громадянина – клієнта в процедурі і на довірі до нього. Виконання публічної функції є людиноцентристською, починаючи з почуття особистої відповідальності кожного, хто її виконує. Сповнений цього почуття, публічний службовець має усвідомлювати, що його слово означає «закон». В іншому випадку державний чиновник набуває психологію чиновника – бюрократа та перетворюється в сліпого послідовника свого начальника і таким чином, шукаючи себе в ієрархії державної служби, забуває про свої основні обов'язки і чекає наказів від начальства. Таким чином, він відчужується від виконання ним основної службової функції, що в свою чергу є підґрунтям для виникнення корупції у сфері державної служби.

Ключові слова: публічна служба, принцип рівності, юридична відповідальність, публічний службовець.

The article examines the issue of ensuring the principle of equality in the application of measures of legal responsibility to public servants during public service. It is indicated that responsibility is a basic category in the process of effective functioning of the state as an organized community of citizens, as well as a legal and political system. It is noted that the nature and form of the political system depends on the presence/absence and type of responsibility. A democratic political system proceeds from the principles that citizens consciously and conscientiously fulfill their duties to society and, thus, create the basis and conditions for the harmonious development of mutual relations, and at the same time the conditions for the proper functioning of the democratic political system as a whole.

It is stated that the institution of personal responsibility is one of the main prerequisites for the effective functioning of the institutions of the socio-political system of the State. Accordingly, each citizen is responsible for his actions in the field of social activity, and also bears a certain degree of responsibility for his passive attitude to mistakes and violations of social rules of other citizens, because he is part of a society consisting of people who live, work, satisfy their personal and common needs in conditions of mutual coexistence. Violations of social norms by individual citizens have a negative impact on the exercise of the rights and interests of other citizens. Citizens, as members of the social community, also perform public functions or services, participate in their performance. This right is guaranteed by the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights and the Constitution of Ukraine. Citizens who perform or participate in the performance of public functions in state bodies are public servants who are responsible in accordance with the current national legislation within the limits determined by a special law, depending on the field of professional activity.

It is noted that every public servant should be aware that he or she is involved in serving citizens in the sphere of public life in which a state body has been established. Accordingly, the performance of public duties should be human-centered in nature and purpose. To do this, a public servant must base his/her activities on the respect of a person as a citizen-client in the procedure and on trust in him/her. The performance of a public function is human-centered, starting with a sense of personal responsibility for everyone who performs it. Filled with this feeling, the public servant must be aware that his word means "law." Otherwise, a civil servant acquires the psychology of an official-bureaucrat and turns into a blind follower of his boss and thus, looking for himself in the hierarchy of the civil service, forgets about his main duties and waits for orders from his superiors. Thus, he is alienated from the performance of his main official function, which in turn is the basis for corruption in the field of civil service.

Key words: public service, principle of equality, legal responsibility, public servant.

Постановка проблеми. Відповідальність є базовою категорією в процесі ефективного функціонування держави як організованої спільноти громадян, а також як правової та політичної системи. Варто вказати, що характер і форма політичної системи залежить від наявності/відсутності та виду відповідальності. Демократична політична система виходить з тих засад, що громадяни свідомо і сумлінно виконують свої обов'язки перед суспільством

і, тим самим, створюють основу і умови для гармонійного розвитку взаємних відносин, а разом з тим і умов для належного функціонування демократичної політичної системи в цілому.

Інститут особистої відповідальності є однією з основних передумов ефективного функціонування інститутів суспільно-політичної системи держави. Відповідно, кожен громадянин несе відповідальність за свої дії у сфері соці-

альної діяльності, а також несе певну ступінь відповідальності за своє пасивне ставлення до помилок і порушень соціальних правил інших громадян, адже є частиною суспільства, що складається з людей, які живуть, працюють, задовольняють свої особисті та спільні потреби в умовах взаємного співіснування. Порушення соціальних норм окремими громадянами негативно впливають на реалізацію прав та інтересів інших громадян.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичним аспектам визначення принципів публічної служби, розгляду їх сутності та особливостей реалізації в своїх пошукових дослідженнях приділяли увагу В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, Ю.А. Волкова, І.П. Голосніченко, І.Є. Данільєва, С.Д. Дубенко, Т.О. Коломоєць та ін.

Мета статті. Дослідити питання забезпечення принципу рівності при застосуванні заходів юридичної відповідальності до публічних службовців під час проходження публічної служби.

Виклад основного матеріалу. Громадяни, як члени соціальної спільноти, також виконують публічні функції чи послуги, беруть участь у їх виконанні. Це їхнє право гарантоване Загальною декларацією прав людини, Міжнародним пактом про громадянські та політичні права та Конституцією України.

Громадяни, які виконують або беруть участь у виконанні публічних функцій у державних органах є публічними службовцями, які несуть відповідальність згідно чинного національного законодавства в межах, визначених спеціальним законом, в залежності від сфери професійної діяльності.

Кожен публічний службовець має усвідомлювати, що він бере участь у служінні громадянам у сфері суспільного життя, в якій створено державний орган. Відповідно, виконання державних обов'язків мають бути людиноцентричними за своєю природою та призначенням. Задля цього публічний службовець має ґрунтувати свою діяльність на повазі людини як громадянина – клієнта в процедурі і на довірі до нього.

Виконання публічної функції є людиноцентриською, починаючи з почуття особистої відповідальності кожного, хто її виконує. Сповнений цього почуття, публічний службовець має усвідомлювати, що його слово означає «закон». В іншому випадку державний чиновник набуває психологію чиновника – бюрократа та перетворюється в сліпого послідовника свого начальника і таким чином, шукаючи себе в ієрархії державної служби, забуває про свої основні обов'язки і чекає наказів від начальства. Таким чином, він відчужується від виконання ним основної службової функції, що в свою чергу є підґрунтям для виникнення корупції у сфері державної служби.

Для того, щоб ліквідувати це соціопатологічне явище в державних органах, необхідно, перш за все, розвивати інститут особистої відповідальності публічних службовців.

Доцільно у цьому контексті згадати, що для публічних службовців передбачено обов'язок дотримуватися загальнообов'язкових морально-етичних правил, які врегульовані низкою нормативно-правових актів, серед яких: Закон України «Про запобігання корупції», накази Національного агентства України з питань державної служби від 5 серпня 2016 р. № 158 (у редакції наказу Національного агентства України з питань державної служби від 28 квітня 2021 р. № 72-21) «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування», від 3 березня 2016 р. № 50 «Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку» тощо.

Окрім цього, етичні вимоги до публічних службовців закріплені й у галузевих (відомчих) кодексах, стандартах професійної етики (зокрема, Правилах етичної поведінки працівників апарату Міністерства юстиції України та його

територіальних органів, затверджених наказом Міністерства юстиції України 21 вересня 2017 р. № 2952/5).

Етикет є «сукупністю звичаїв, правил поведінки людини у суспільстві, які надають їй можливості узгоджено взаємодіяти з іншими учасниками суспільних правовідносин» [1]. Етика публічного службовця є системою правил поведінки, порядку (алгоритму) дій особи, взаємин її і принципів поведінки у публічно-службових відносинах, які є глибоко усвідомленими, придатними, конкретизованими, належать даному суспільству є нормами загальнолодської моралі [1]. Це сукупність законодавчо визначених вимог щодо поведінки публічного службовця, як під час виконання покладених публічно-службових обов'язків, так і поза публічною службою, спрямованих на підвищення службової дисципліни, ефективності публічної служби, підвищення довіри до неї з боку населення, запобігання та протидії корупції.

Перелік етичних вимог до публічних службовців визначено у Законі України «Про запобігання корупції» (Розділ VI), серед них:

1) додержання вимог закону та етичних норм поведінки;

2) пріоритет інтересів (публічні службовці діють від імені та в інтересах держави, громади тощо; тобто, пріоритет публічного інтересу);

3) політична нейтральність (обов'язок уникати демонстрації у будь-який спосіб, власних політичних переконань, уподобань, поглядів, використання службових повноважень в інтересах політичних партій, окремих політичних діячів);

4) неупередженість (служіння особи публічним інтересам, незважаючи на особисте ставлення до будь-яких осіб, на свої політичні погляди, приватні інтереси, релігійні або інші особисті погляди, уподобання, переконання);

5) компетентність та ефективність (виконання обов'язків має бути сумлінним, компетентним, відповідальним, своєчасним, результативним, не допускаючи будь-яких зловживань та неефективного використання державних, комунальних ресурсів);

6) нерозголошення інформації (не розголошувати конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом та не використовувати її в інший спосіб, якщо така інформація стала відома у зв'язку із виконанням своїх службових повноважень та професійних обов'язків, крім визначених законом випадків);

7) утримання від виконання незаконних рішень, доручень (утримання від виконання рішень, доручень керівництва, якщо вони суперечать законодавству. У разі отримання для виконання рішення, доручення, які особа вважає незаконними, або ж такими, що становлять загрозу для публічних службовців, особа у письмовій формі негайно повідомляє про це керівництво органу, підприємства, організації, установи, а виборна особа – НАЗК).

Отже, особиста відповідальність є основою будь-якої інституційної відповідальності, без якої немає реальної відповідальності. Таким чином, інституційна підпорядкованість є надбудовою особистої. Саме тому розвинене почуття особистої відповідальності є запорукою законного та ефективного виконання публічних послуг органами державної влади, а принцип відповідальності, як правовий принцип, є гарантією реалізації в їх дії інших принципів: принципу конституційності та законності, принципу об'єктивності, принципу сервісної спрямованості, принцип ефективності, принцип економії і раціональності та принципу рівності тощо.

Варто вказати, що Загальна декларація прав людини і Міжнародний пакт про громадянські і політичні права гарантують кожному право на захист своєї честі і репутації. Згідно зі статтею 1 Декларації, «всі люди народжуються вільними і рівними у своїй гідності та правах. Вони

наділені розумом і совістю і повинні ставитися один до одного в душі спільної людяності» [2].

Конституція України закріплює у ст. 21, що «усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах», та у ст. 24, Конституції України гарантовано, що «громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом» [3]. Варто вказати, що у спеціальній літературі слушно вказується, що конституційний принцип рівності є однією з фундаментальних конституційних вимог, а також важливою умовою існування демократичної, правової держави [4, с. 241].

Що стосується публічних службовців, то принцип особистої відповідальності вимагає від них сумлінного ставлення до виконання своїх посадових обов'язків. Розум, як природна характеристика людини, як *homo sapiens*, повинен бути в функції совісті як сукупність моральних суджень людини про його бажання і вчинки. Совість, заснована на розумі і в душі загальнолюдської приналежності, про які йдеться у Загальній декларації прав людини, повинна створювати і підтримувати людину, характер якої буде відрізнятися такими моральними цінностями: незалежність у праці, жертвовність, турбота, сумлінність тощо. Ці моральні цінності є основою особистої відповідальності людини як моральної категорії. Для людини, особиста мораль якого спирається на ці моральні цінності, характерно сильно розвинене почуття обов'язку і відповідальності за якісне і своєчасне виконання трудових обов'язків [5].

Держава, як організована спільність людей, формується з метою забезпечення порядку в суспільстві. Забезпечуючи порядок у суспільстві, вона дає можливість або, скоріше, повинна забезпечувати своїм громадянам безпечне життя, свободу і захищеність. Це можливо завдяки численним органам та інститутам, створеним у всіх сферах суспільного життя.

Ці органи та установи створюються для служіння громадянам в рамках цілей держави як організованої спільноти людей. Вони виконують свою функцію в рамках своїх публічних повноважень, встановлених законами держави, що регулюють суспільні відносини в цих сферах. Саме тому вони є публічними органами. У них працюють публічні службовці і допоміжний персонал.

З огляду на розмаїття сфер діяльності публічних, а відповідно і публічних службовців, множинним є видове розмаїття публічної служби [6]. З урахуванням того, що кожен вид публічної служби, вид державної служби відрізняється певними особливостями, як теоретичного, так і практичного значення набуває класифікація публічної служби на види. У чинному законодавстві України поділу публічної служби на види не закріплено, лише у наукові джерелах пропонується класифікація із використанням різних критеріїв. Так, публічна служба умовно поділяється залежно від способу набору та просування на: 1) службу кар'єри; 2) службу посад; 3) комбіновану службу, яка поєднує елементи двох попередніх [6]. В залежності від політичних факторів впливу на зайняття посад публічну службу умовно також можна поділити на: службу заслуг; службу здобичі [7].

Залежно від виду публічно-службової діяльності поділяють на: а) політичну службу; б) державну службу; в) службу в органах місцевого самоврядування (муніципальну службу); г) професійну діяльність суддів [8]; д) професійну службу прокурорів; е) військову службу, зокрема до якої належать: 1) Командування Сил територіальної оборони ЗСУ; 2) регіональні органи військового управління Сил територіальної оборони ЗСУ; 3) бригади Сил територіальної оборони ЗСУ; 4) батальйони зі складу бригад Сил територіальної оборони ЗСУ; е) альтернативну (невійськову) службу; ж) патронатну службу.

Можливим є поділ публічної служби на види й залежно від змісту на: а) цивільну публічну службу;

б) мілітаризовану публічну службу; в) спеціалізовану публічну службу [9].

У спеціальній літературі обґрунтовується й такий вид класифікації: залежно від завдань суб'єкта публічної адміністрації, в якому проходить публічна служба: політична служба, діяльність народних депутатів України, державна служба, професійна діяльність суддів, професійна діяльність прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба) тощо [9]; залежно від того, де проходить публічна служба: а) служба в органах державної влади; б) служба в органах місцевого самоврядування; в) служба в інших суб'єктах публічної адміністрації [9]; залежно від посади, яку особа обіймає, під час проходження публічної служби: а) публічна служба на керівних посадах (зокрема, служба на посадах керівника апарату центрального органу виконавчої влади); б) публічна служба на посадах спеціаліста (зокрема, служба на посаді секретаря судового засідання); в) публічна служба на посадах обслуговуючого персоналу (зокрема, служба на адміністративно-технічній посаді); г) публічна служба, доступ до якої передбачає дотримання інших процедур (публічна служба народних депутатів України тощо) [9]; залежно від способу допуску до публічної служби: а) публічна служба за конкурсом; б) публічна служба за призначенням; в) патронатна публічна служба (з добором на посади патронатної служби осіб на власний розсуд посадової особи, для якої законодавством передбачена така служба) [9].

Залежно від сфери публічної служби відбувається й класифікація публічних службовців, а відповідно й підходів до питань відповідальності останніх, зокрема до видів юридичної відповідальності, які закріплено чинним законодавством, задля притягнення публічних службовців до відповідальності. Проте правореалізація принципу рівності зумовлює необхідність обґрунтування класифікації видів юридичної відповідальності залежно від суб'єкта правовідносин, як-то: 1) Особиста відповідальність публічного службовця; 2) Відповідальність публічних службовців перед особою, громадою та суспільством в цілому; 3) Відповідальність публічних службовців перед публічними органами, в яких вони працюють та перед публічною службою.

Варто вказати, що публічні службовці, повинні усвідомлювати, що вони працюють на службі громадян; що безпека їхнього життя, їхня свобода і безпека в державі залежать, більшою чи меншою мірою, від їхньої роботи. Якщо вони це усвідомлюють, то будуть солідарні з громадянами, а солідарність є необхідною основою особистої моралі, а отже, особистої відповідальності публічних службовців.

Якщо публічний службовець ставить себе на місце «клієнта», він діє і приймає рішення з послідовним дотриманням принципу особистої відповідальності в роботі публічних органів.

У зв'язку з цим не зайвим буде згадати старозавітний принцип, який говорить: «Не роби́ть іншим того, чого ви не хочете, щоб вони робили вам». або принцип Нового Завіту, що міститься в Євангелії від Матвія, який говорить: «Роби́ть людям так, як би ви хотіли, щоб вони робили вам. Ці тисячолітні моральні принципи є основою особистої моралі, а отже, особистої відповідальності кожної людини, а особливо – публічного службовця.

Закони, деякі прямо, а деякі опосередковано, прописують або мають на увазі цей принцип. Так, Закон України «Про адміністративну процедуру» у Преамбулі закріплює «зобов'язання держави забезпечувати і захищати права, свободи чи законні інтереси людини і громадянина». Як слушно вказується у Науково-практичному коментарі до Закону України «Про адміністративну процедуру» [10] «це дуже важливий орієнтир для

публічних службовців, які мають застосовувати ЗАП, та для суддів, які мають контролювати дотримання ЗАП. Адже усі публічні службовці завжди пам'ятають ч. 2 ст. 19 Конституції України («діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України»), але значно рідше звертаються до однієї з перших статей Конституції України – ст. 3 («Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави») [10].

Висновки. Особливо з принципу сервісної спрямованості публічних органів, і з принципу активного сприяння громадянам з боку публічних органів, публічний орган зобов'язаний надати можливість всім громадянам у процедурі здійснювати і захищати свої права і законні інтереси найбільш можливим ефективним і простим способом. Орган державної влади інформує громадян про правові положення, які є важливими для вирішення адміністративної роботи, про їх права та обов'язки, включаючи всю інформацію, що стосується процедури, та попереджає про правові наслідки їх дій або бездіяльності. Зокрема у ст 7 Закону України «Про адміністративну процедуру» закріплюється, що адміністративне провадження здійснюється

на засадах рівності перед законом усіх фізичних осіб незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, стану здоров'я, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак, рівності перед законом усіх юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми, форми власності, підпорядкування, місцезнаходження, місця створення та реєстрації, законодавства, відповідно до якого створена юридична особа, та інших ознак чи обставин. У випадках та порядку, визначених законом, окремі категорії осіб (малолітні та неповнолітні особи, особи з інвалідністю, іноземці, особи без громадянства, інші визначені законом категорії осіб) під час здійснення адміністративного провадження користуються додатковими гарантіями, передбаченими законом.

Прописаний таким чином принцип рівності, принаймні юридично, виключає недбалість, нерозсудливість і безвідповідальність у роботі публічної служби, тобто в роботі посадових осіб, які працюють в адміністративних процедурах для реалізації прав і законних інтересів громадян.

Знання та послідовне дотримання цих правил публічними службовцями є основною вимогою для гармонійного, а отже, ефективного та результативного функціонування публічних органів у служінні громадянам у сферах суспільного життя, для яких вони були створені.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / за ред. А.О. Селіванова та М. І. Іншина. Київ : Парлам. Видавництво, 2017. С. 93.
2. Загальна декларація прав людини. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text
3. Конституція України. URL: <https://www.president.gov.ua/ua/documents/constitution/konstituciya-ukrayini-rozdil-i>
4. Шевчук С. Принцип рівності у європейському та порівняльному конституційному праві (до рішення Конституційного Суду України у справі про граничний вік кандидата на посаду керівника вищого навчально-го закладу) *Вісник Академії правових наук України*. 2005. № 4(43). С. 124–134.
5. Alder J., (2007), *Constitutional and Administrative Law*, Palgrave Macmillan, New York.
6. Адміністративне право України [П. Діхтієвський, Ю. Ващенко, Н. Задирака, В. Пашинський, В. Клиничук та інші] за заг. ред. П. Діхтієвського. Київ: «Видавництво Людмила», 2023. 772 с
7. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: / Т.О. Коломоєць. К.: Юрінком Інтер, 2011. С. 123–124; Школик А.М. Порівняльне адміністративне право: навч. посіб. для юрид. фак. та фак. між нар. відн. Л.: ЗЦКЦ, 2007. С. 127.
8. Битяк Ю. П. Публічна служба : посіб. для підгот. до іспиту / Ю. П. Битяк, Н. П. Матюхіна, С. А. Федчишин ; за заг. ред. Н. П. Матюхіної. Харків : Право, 2018. С. 10.
9. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: навч. посіб. / За заг. ред. Р. С. Мельника. К.: Ваїте, 2014. С. 244–245.
10. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. колектив: Андрійко О. Ф., Бевзенко В. М. та ін.; за заг. ред. Тимощука В. П. Київ, 2023 545 с.