

УДК 342.9

Тетяна Чехович,

канд. юрид. наук, доцент,

доцент кафедри конституційного права

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЯК ЗАСІБ ГАРАНТУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ РІВНОСТІ ПЕРЕД ЗАКОНОМ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті досліджено актуальні питання адміністративної відповідальності публічних службовців як засобу гарантування та реалізації принципу рівності громадян перед законом у сфері публічного управління. Здійснено аналіз доктринальних підходів із зазначеного питання. Автор доводить, що адміністративна відповідальність публічних службовців, як цілісне правове явище, виконує багатозначну роль у регулюванні адміністративно-правових відносин: вона виступає гарантом у дотриманні й забезпеченні прав і свобод людини шляхом безумовного виконання публічними службовцями чинних нормативно-правових вимог. Автор наголошує, що натепер в Україні відсутній дієвий механізм притягнення публічних службовців до адміністративної відповідальності за порушення принципу рівності.

Ключові слова: принцип рівності громадян перед законом, публічне управління, суб'єкти публічного управління, засіб гарантування, юридична відповідальність, адміністративна відповідальність публічних службовців.

Постановка проблеми. Особливості реалізації та правової регламентації принципу рівності громадян перед законом за окремими напрямками діяльності суб'єктів публічної адміністрації дозволяють говорити про необхідність запровадження певних правових засобів забезпечення рівності громадян перед законом у сфері публічного управління, що робить актуальним їх вивчення. У цьому ракурсі доцільно згадати, що правовою наукою і практикою вироблено низку дієвих і загальноприйнятих способів захисту суб'єктивних прав, свобод та інтересів, серед яких правознавці називають: адміністративний контроль, звернення громадян, адміністративну юстицію, адміністративне оскарження, юридичну відповідальність [1, с. 347].

Поміж зазначених способів захисту суб'єктивних прав, свобод та інтересів особливе місце належить адміністративному оскарженню, під яким прийнято розуміти звернення до суб'єкта публічної адміністрації з вимогою захистити публічні права, свободи та інтереси від незаконної діяльності (бездіяльності) підпорядкованого суб'єкта [1, с. 348]. Це зумовлено надзвичайно важливою роллю, яку воно виконує, та рисами, якими, як відзначають учені, воно наділене. Відомо, що адміністративне оскарження може призвести до притягнення винних осіб

до відповідальності, яка, нагадаємо, є самостійним способом захисту суб'єктивних прав, свобод та інтересів. Тому важливим кроком у напрямі дослідження засобів гарантування і реалізації принципу рівності громадян перед законом логічно має стати вивчення юридичної відповідальності. Водночас нагадаємо, що об'єктом наших наукових пошуків виступають лише адміністративно-правові та адміністративно-процесуальні засоби, до яких, вочевидь, не належать усі різновиди юридичної відповідальності. До того ж нас цікавить питання забезпечення рівності громадян перед законом виключно у сфері публічного управління, що, на нашу думку, можливе за рахунок притягнення до відповідальності лише тих осіб, які уповноважені на здійснення публічного управління, які наділені публічно-владними повноваженнями, під час реалізації яких і допускається ймовірне порушення принципу рівності. З огляду на це, у даній публікації ми обґрунтовано зосередимось на науковому пізнанні адміністративної відповідальності публічних службовців в окресленому вище ракурсі.

Стан дослідження проблеми. Слід визнати, що наукових розвідок у цьому напрямі обмаль, а цілеспрямованих досліджень сучасного розуміння механізму гарантування реалізації принципу рівності громадян

перед законом у сфері публічного управління взагалі одиниці. До таких досліджень можна віднести наукові праці О. Батанова, А. Кузнецова, Є. Морозова, Р. Рудницької, О. Сидорчук, О. Стельмах, О. Федорчака та ін. Питання щодо адміністративної відповідальності публічних службовців у своїх наукових працях досліджували Є. Герасименко, С. Гончарук, О. Губанів, Р. Заяць, В. Крижановська, О. Ткаченко, С. Ківалов, Л. Біла-Тіунова та ін., проте, незважаючи на вже наявні наукові дослідження у цій сфері, питання щодо адміністративної відповідальності публічних службовців як засобу гарантування та реалізації принципу рівності громадян перед законом у сфері публічного управління є малодослідженим та потребує ґрунтовного наукового аналізу.

Цілі статті. Мета цієї статті впливає із необхідності здійснення наукового дослідження адміністративної відповідальності публічних службовців як засобу гарантування та реалізації принципу рівності громадян перед законом у сфері публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Перш ніж перейти до безпосереднього дослідження адміністративної відповідальності публічних службовців як засобу гарантування та реалізації принципу рівності громадян перед законом у сфері публічного управління, доцільно нагадати, що розуміється під адміністративною відповідальністю та яке значення вона має як правове явище, що, по-перше, додатково підкреслить актуальність дослідження цієї теми і, по-друге, сприятиме її повноцінному й коректному розкриттю. У такому разі зауважимо, що інститут адміністративної відповідальності був предметом багатьох наукових досліджень і сьогодні можна побачити чимало напрацювань у цій сфері. Як наслідок, для сучасної правової думки характерний плюралізм підходів до визначення поняття адміністративної відповідальності. Наприклад, у наукових джерелах автори пропонують розуміти під адміністративною відповідальністю: «специфічну форму негативного реагування з боку держави, в особі її компетентних органів, на відповідну категорію протиправних проявів, згідно з якою особи, які вчинили правопорушення, повинні дати відповідь за свої неправомірні дії і понести за це адміністративні стягнення у встановлених законом формах і порядку» (Є. С. Герасименко) [2, с. 16]; «вид правової відповідальності, який передбачає застосування уповноваженими на те органами чи посадовими особами адміністративних стягнень щодо фізичних або юридичних осіб, які вчинили адміністративні проступки»

(С. Т. Гончарук) [3, с. 57-60]; «особливий вид юридичної відповідальності, що має публічний державно-обов'язковий характер та полягає в застосуванні органами адміністративної юрисдикції до осіб, що вчинили адміністративне правопорушення адміністративних стягнень у порядку, встановленому нормами адміністративного права» (Р. Я. Заяць) [4, с. 17-20]; «правову форму реакції держави на захист публічних і приватних інтересів, яка полягає в сукупності встановлених державою матеріальних і процесуальних норм, з метою спонукання правопорушника, який добровільно не бажає дотримуватися встановлених правил, до належної поведінки і покладання обов'язку зазнавати несприятливі для нього наслідки, а також досягнення мети попередження правопорушень» (В. А. Крижановська) [5, с. 7] та ін.

Наведеними прикладами не вичерпується увесь спектр наукових поглядів на категорію «адміністративна відповідальність», але, як показує їх вивчення, більшість із них відрізняються тільки тим, який бік відповідальності характеризується, та низкою рис, які вибрано для такої характеристики. Іншими словами, розглянуті визначення не суперечать одне одному, а, навпаки, ніби доповнюють одне одного, формуючи своєю сукупністю цілісне уявлення про сутність адміністративної відповідальності. Тому для отримання знань про її поняття вважаємо за доцільне охоплювати у своєму дослідженні одразу низку різноманітних наукових підходів, вивчення яких у сукупності дозволяє розглянути щонайбільше аспектів і сторін досліджуваного явища. Разом із тим викладене свідчить і про зворотнє: усі визначення можна вважати істинними, а отже, й вибір одного з них за основне не суперечитиме правовій дійсності та сприятиме ознайомленню з поняттям адміністративної відповідальності. Зважаючи на це, усі цитовані дефініції вважатимемо такими, що правильно характеризують адміністративну відповідальність, та матимемо їх на увазі, коли надалі згадуватиметься правова категорія «адміністративна відповідальність».

Рухаючись далі, відзначимо, що адміністративна відповідальність як правове явище має неабияке значення для суспільства й держави, особливо коли йдеться про відповідальність публічних службовців як «спеціальних суб'єктів права, що здійснюють завдання й функції держави» [6, с. 162–165]. Це, зокрема, виражається в тому, що адміністративна відповідальність публічних службовців: є ефективним важелем забезпечення сумлінного виконання покладених обов'язків, дотримання вимог законодавства

під час здійснення службової діяльності; має низку безперечних переваг, серед яких оперативність, економічність, наявність системи ефективних санкцій, що здатні досягти мети застосування заходів впливу [7, с. 374–375]; захищає громадян від свавілля з боку органів публічної влади; створює необхідні гарантії реалізації громадянами належних їм прав і законних інтересів, включаючи можливість своєчасного отримання якісних публічних послуг, що надаються в межах реалізації суб'єктами владних повноважень закріпленої за ними законом компетенції [8, с. 28–31]; охороняє суспільні відносини, які виникають у процесі діяльності публічних службовців щодо виконання повноважень органів публічної влади, від протиправної поведінки, що суперечить публічним потребам; виховує публічних службовців у дусі дотримання різних адміністративних правил; забезпечує досягнення тієї поведінки, яка вимагається нормативно-правовими актами, внутрішніми документами, розпорядженнями й вказівками керівництва [8, с. 267–268] та ін.

Окреслене зумовлює важливість формування надійного та ефективного нормативно-правового забезпечення механізму притягнення до адміністративної відповідальності публічних службовців із постійним удосконаленням останнього з метою приведення у відповідність до вимог часу. Це стосується й адміністративної відповідальності за порушення основоположного принципу рівності громадян перед законом, що робить наше дослідження ще більш важливим та доцільним. Тому, ознайомившись із сутністю та значенням адміністративної відповідальності, необхідно розглянути останню у контексті її відношення до принципу рівності як засобу його гарантування і застосування у сфері публічного управління.

Враховуючи вказане, наголосимо на можливості розгляду зв'язку «відповідальність-рівність» у двох напрямках: перший – адміністративна відповідальність публічних службовців виступає гарантією дотримання принципу рівності, чому сприяють якісне нормативно-правове оформлення механізму притягнення до неї та закріплення на нормативному рівні санкцій за порушення принципу рівності; другий – принцип рівності виступає вимогою, яка висувається до порядку притягнення до відповідальності. Іншими словами, у другому випадку йдеться про вимогу щодо дотримання принципу рівності у юрисдикційній діяльності суб'єктів публічного управління, спрямованій на притягнення до адміністративної відповідальності публічних службовців. І таким чином, адміністративна відповідальність виступає засобом застосування принципу рівності.

Висновки.

Таким чином, підсумовуючи викладене, наголосимо на тому, що адміністративна відповідальність публічних службовців, як цілісне правове явище, виконує багатозначну роль у регулюванні адміністративно-правових відносин: по-перше, вона виступає гарантом у дотриманні й забезпеченні прав і свобод людини шляхом безумовного виконання публічними службовцями чинних нормативно-правових вимог. Окреслена роль зумовлена тим, що наявність нормативно-закріпленого механізму притягнення до відповідальності за порушення вимог нормативно-правових актів, недотримання прав і свобод людини публічними службовцями у своїй діяльності (включаючи як встановлені на нормативному рівні санкції за конкретні правопорушення, так і нормативно регламентований порядок притягнення до відповідальності за них) попереджає вчинення відповідних правопорушень, зобов'язує державу відреагувати належним чином на вчинені правопорушення, сприяє відновленню справедливості, поновленню чи визнанню порушених прав тощо; по-друге, вона виступає як регулятор поведінки публічних службовців, якості виконання покладених на них завдань. Інакше кажучи, знання про настання адміністративної відповідальності за невиконання вимог закону стимулює публічних службовців діяти згідно з нормативно-правовими актами, не порушуючи їх приписів. Тобто правовий ефект відповідальності, який полягає у попередженні правопорушень, здійснює вплив як на упевненість громадян у тому, що публічні службовці діятимуть законно, що їхні права й свободи будуть дотримані, так і на сумлінність публічних службовців у виконанні ними посадових і службових обов'язків; по-третє, тим самим вона підвищує ефективність публічного управління у державі; по-четверте, як і будь-який інший різновид юридичної відповідальності, вона також виконує й каральну роль, відновлюючи при цьому порушений правовий баланс та попереджаючи скоєння правопорушень у майбутньому.

Список використаних джерел:

1. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко ; за заг. ред. Р. С. Мельника. К. : Ваіте, 2014. 376 с.
2. Герасименко Є. С. Питання реформування інституту адміністративної відповідальності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. К., 2000. 21 с.
3. Гончарук С. Т. Адміністративна відповідальність: сутність та окремі проблеми трансформації на сучасному етапі. Наукові праці

Національного авіаційного університету. Серія «Юридичний вісник. Повітряне і космічне право». 2007. № 3 (4). С. 57–60.

4. Заяць Р. Я. Поняття та ознаки адміністративної відповідальності. Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. 2012. Вип. 8. С. 17–20.

5. Крижановська В. А. Адміністративна відповідальність в адміністративному праві України: сучасне розуміння, нові підходи : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2016. 22 с.

6. Ткаченко О. В. Щодо юридичної відповідальності державних службовців. Міжнародна наукова конференція «Дні науки філософського факультету – 2015» (21-22 квітня

2015 року) : матеріали доповідей та виступів. 2015. Ч. 10. С. 162–165.

7. Державна служба в Україні: теоретико-правова характеристика у контексті реформування законодавства : монографія / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова та ін. ; за заг. ред. С. В. Ківалова, Л. Р. Білої-Тіунової. Одеса : Фенікс, 2013. С. 374-375.

8. Губанов О. Класифікаційний розподіл адміністративних правопорушень, у яких спеціальним суб'єктом є публічні службовці. Національний юридичний журнал: теорія і практика. 2016. № 6 (22). Т. 1. С. 28–31.

9. Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л. Р. Публічна служба в Україні : підручник. 2-ге вид. О. : Фенікс, 2011. 688 с.

В статье исследованы актуальные вопросы административной ответственности публичных служащих как средства обеспечения и реализации принципа равенства граждан перед законом в сфере публичного управления. Осуществлен анализ доктринальных подходов по данному вопросу. Автор доказывает, что административная ответственность публичных служащих, как целостное правовое явление, выполняет многозначную роль в регулировании административно-правовых отношений: она является гарантией соблюдения и обеспечения прав и свобод человека путем безусловного выполнения публичными служащими действующих нормативно-правовых требований.

Ключевые слова: принцип равенства граждан перед законом, публичное управление, субъекты публичного управления, средство обеспечения, юридическая ответственность, административная ответственность публичных служащих.

The article investigates the actual issues of administrative responsibility of public servants as a means of guaranteeing and implementing the principle of equality of citizens before the law in the field of public administration. The analysis of doctrinal approaches on the given question is carried out. The author argues that the administrative responsibility of public servants, as an integral legal phenomenon, plays a significant role in the regulation of administrative-legal relations - the guarantor for the observance and safeguarding of human rights and freedoms, through unconditional compliance by public servants with current legal requirements.

Key words: principle of equality of citizens before the law, public administration, subjects of public administration, means of guarantee, legal responsibility, administrative responsibility of public servants.