

# Implementation of the principle of human rights protection by the special public service in Ukraine

## Реалізація принципу захисту прав людини публічною службою особливого призначення в Україні

Rostislav Botvinov

### Ключові слова:

публічна служба, публічна служба особливого призначення, принципи публічної служби, захист прав людини.

### Key words:

public service, special public service, principles of public service, protection of human rights.

У світовому демократичному просторі триває перманентний процес розвитку систем публічної служби. Підписання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, і Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з другої сторони, зумовлює необхідність розвитку такої інституції і в Україні, на основі поєднання державних і громадських інтересів, необхідного для збереження стабільності та надійності, без яких вона не може проводити ефективну внутрішню політику, бути суверенною державою, повноправним учасником міжнародних відносин. Однією з умов зазначеного є раціонально побудована й ефективна система публічної служби, головне завдання якої – забезпечення прав і свобод людини.

Варто зазначити, що вперше на законодавчому рівні визначення поняття «публічна служба» було закріплено п. 15 ст. 3. Кодексу адміністративного судочинства України, згідно з яким, публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.<sup>1</sup>

Під час визначення місця кожного з видів служби в системі публічної служби слід виходити з концептуального положення, за яким публічна служба, як і публічна влада, єдина за своєю правовою природою і розрізняється тільки за вирішуваними задачами. Тому поділ публічної служби на види відбувається залежно від різних напрямів діяльності держави.

Якщо використати логіку взаємозв'язку і супідрядності категорій «загальне – особливе – спеціальне», можна запропонувати такий підхід: загальне – публічна служба – поділяється за призначенням на звичайну й особливу, у якій виокремлюється спеціалізована служба.

Для з'ясування відмінності ідентифікації правового статусу зазначених видів служби варто звернутися до відповідних нормативних актів.

Ст. 1 Закону України «Про службу безпеки України» визначає її як державний правоохоронний орган спеціального призначення, який гарантує державну безпеку України.<sup>2</sup> Ст. 59 Закону України «Про Національну поліцію» називає службу в поліції державною службою особливого характеру.<sup>3</sup> У Постанові Кабінету Міністрів «Положення про порядок проходження служби цивільного захисту особами рядового й начальницького складу та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» визначено, що служба цивільного захисту є державною службою особливого характеру, яка забезпечує пожежну охорону, захист населення й територій від негативного впливу надзвичайних ситуацій, вживає заходів щодо запобігання та реагування на надзвичайні ситуації, ліквідації їх наслідків у мирний час і в особливий період.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.

<sup>2</sup> Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 р. № 2229–XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>

<sup>3</sup> Про Національну поліцію: Закон України від 2 червня 2015 р. № 580–VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

<sup>4</sup> Положення про порядок проходження служби цивільного захисту особами рядового і начальницького складу та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів від 11 червня 2013 р. № 593 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/593-2013-%D0%BF>

Синтезуючи всі зазначені визначення, пропонуємо такі види служби вважати публічною службою особливого призначення. На нашу думку, публічна служба особливого призначення – це інститут публічної служби, який ґрунтується на реалізації встановлених у нормативних правових актах особливих (спеціальних) повноважень службовців, які обіймають посади в державних органах, що мають виражену галузеву компетенцію, правовий статус службовців якого визначається як Законом України «Про державну службу», так і спеціальними нормативними актами, як-от: Митним кодексом України, Податковим кодексом України, Законом України «Про судоустрій і статус суддів» тощо, які здійснюють професійну діяльність щодо реалізації функцій, прав і обов'язків органів державної влади в особливих умовах.

У межах сучасного нормативного простору публічна служба особливого призначення структурується так: державна дипломатична служба; державна санітарно-епідеміологічна служба; державна контрольно-ревізійна служба; державна фіскальна служба; служба державних судово-медичних експертів; державна служба спеціального зв'язку; служба в правоохоронних органах (Служба безпеки України, Державна прикордонна служба, служба в органах внутрішніх справ (Національній поліції), служба в органах прокуратури, у пенітенціарній системі), служба в органах цивільного захисту, військова служба, професійна діяльність суддів, служба в апараті суду.

Розглянемо місце принципу захисту прав людини в системі принципів публічної служби, зокрема особливого призначення.

Визначення принципів публічної служби варто розпочати з інтерпретації самого терміну. Науковці пропонують таке визначення: принципи публічної служби – основоположні ідеї, які відбивають об'єктивні закономірності та визначають напрями реалізації компетенції, завдань і функцій органів публічної влади, статусу публічних службовців.<sup>5</sup>

Отже, сутність і основне цільове призначення принципів публічної служби виражається в тому, що вони формують свого роду «загальний підхід» до регулювання публічно-службових відносин, будучи самі соціально і культурно зумовленими. Публічна служба, на думку експертів<sup>6</sup>, функціонує за такими принципами: верховенства права – підпорядкування діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб потребам реалізації прав людини, забезпечення їх пріоритетності перед усіма іншими цінностями; законності – обов'язок публічного службовця діяти лише на підставі, у межах повноважень і у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; патріотизму й публічності – віддане служіння українському народові та пріоритетне ставлення до забезпечення загального інтересу під час виконання службових обов'язків; професійності – компетентне, об'єктивне й неупереджене виконання службових обов'язків; політичної нейтральності – утримання політичного службовця від демонстрації свого ставлення до політичних партій, а також власних політичних поглядів і недопущення їх впливу на виконання службових обов'язків; прозорості і відкритості – забезпечення обов'язковості оприлюднення публічної інформації органом влади та можливість отримання відкритої (несекретної) інформації про діяльність органів влади й публічних службовців за запитом громадянина; стабільності – призначення публічних службовців на невизначений строк, незалежність персонального складу корпусу публічної служби від змін політичного керівництва держави і державних органів; доброчесності – спрямованість дій публічного службовця на захист публічного інтересу та відмова від дій на користь приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень.

Отже, ми бачимо, що принцип захисту прав людини посідає перше місце в системі зазначених принципів.

Ми будемо розглядати принципи державної служби як керівні положення, які визначають основи формування та функціонування не тільки інституту державної, а й публічної служби. Такі положення можуть бути прямо закріплені законом, а можуть впливати із загального змісту правових норм, що регулюють державно-службові та публічно-службові відносини.

У ст. 4 чинного Закону України «Про державну службу» наводяться принципи, серед яких принцип «верховенства права – забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави» також посідає перше місце.

<sup>5</sup> Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. Тимощука, А. Школика. – К.: Конус-Ю, 2007. – С. 25.

<sup>6</sup> Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. Тимощука, А. Школика. – К.: Конус-Ю, 2007. – С. 26.

Аналогічна ситуація простежується з визначенням принципів окремих видів публічної служби особливого призначення.

Так, ст. 3 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» визначає такі принципи: законності; поваги та дотримання прав і свобод людини і громадянина; позапартійності; безперервності; поєднання гласних, негласних і конспіративних форм і методів діяльності; єдиноначальності; колегіальності під час розроблення важливих рішень; взаємодії з органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями під час здійснення покладених на Державну прикордонну службу України завдань; відкритості для демократичного цивільного контролю.<sup>7</sup>

У ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» визначені засади діяльності прокуратури, передусім такі: «1) верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю»; «4) презумпції невинуватості».<sup>8</sup>

У Положенні «Про Національне антикорупційне бюро України» теж визначена низка принципів, а саме: верховенство права; повага та дотримання прав і свобод людини і громадянина; законність; безсторонність і справедливість; незалежність Національного бюро та його працівників; підконтрольність і підзвітність суспільству та визначеним законом державним органам; відкритість для демократичного цивільного контролю; політична нейтральність і позапартійність; взаємодія з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями.<sup>9</sup>

Майже аналогічний перелік міститься і в Положенні «Про Державну кримінально-виконавчу службу»: 1) законність; 2) повага та дотримання прав і свобод людини та громадянина; 3) гуманізм тощо.

Крім того, нормативно-правові акти, що регулюють особливості окремих видів публічної служби містять свій «набір» принципів.

Реформування публічної служби, створення нових її структур, зокрема Національної поліції, антикорупційних органів тощо, службова діяльність в яких має свою специфіку, вимагають розробки й реалізації принципово нових підходів до інтерпретації принципів службової діяльності у правоохоронних органах в Україні як окремого елемента публічної служби особливого призначення.

Правові принципи служби у правоохоронних органах є набором базових принципів організації державної влади загалом і тому є зовнішніми детермінантами щодо інституту публічної служби. Такі принципи закріплюються в Конституції України або безпосередньо впливають з її положень<sup>10</sup>. Тому такі правові засади організації та діяльності публічної служби є загальними і єдиними для всіх її видів. Як відомо, предметом конституційно-правового регулювання є, по-перше, суспільні відносини, які визначають основи взаємовідносин людини з державою, а по-друге, відносини, пов'язані з державним устроєм. Виходячи з такої специфіки предмета конституційного права, правові принципи організації та діяльності публічної служби можна поділити на дві групи: антропні й інституційні. Принцип захисту прав і свобод людини належить до антропних (грец. *Anthropos* – «людина») принципів.<sup>11</sup>

Потрібно сказати, що, незважаючи на загальний характер правових принципів, залежно від конкретного виду публічної служби, вони можуть модифікуватися і набувати специфічного змісту. Деякі науковці зазначають, що дублювання в галузевих законах конституційних принципів шляхом повного відтворення тексту Конституції недоцільне. Загальні конституційні принципи припускають їх галузеву конкретизацію. У галузевих нормативно-правових актах, на їх думку, необхідно закріплювати ті принципи, які виражають проекцію конституційних принципів на ту площину суспільних відносин, яка є об'єктом тієї чи іншої галузі законодавства.

<sup>7</sup> Основні функції та принципи Державної прикордонної служби України. – Режим доступу: <http://dpsu.gov.ua/ua/osnovni-funkcii-ta-principi-derzhavnoi-prikordonnoi-sluzhbi-ukraini/>

<sup>8</sup> Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>

<sup>9</sup> Про Національне Антикорупційне Бюро України: Закон України № 1698-18 // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 47. – Ст. 2051.

<sup>10</sup> Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

<sup>11</sup> Федоренко В. Конституційне право України: [підруч.] / В. Федоренко; до 20-ої річниці Конституції України та 25-ої річниці незалежності України. – К.: Видавництво Ліра-К, 2016. – С. 36.

Безумовно, одним з основних таких принципів є пріоритет прав і свобод людини і громадянина, їх безпосередня дія, обов'язковість їх визнання, дотримання і захисту. Відповідно до Конституції України, людина, її права і свободи є найвищою цінністю. Визнання, дотримання і захист прав і свобод людини і громадянина – обов'язок держави.<sup>12</sup>

Зазначене наочно свідчить, що такий принцип за сферою дії та своїм змістом не є власним принципом публічної служби, а являє собою зовнішню політико-правову вимогу її організації та діяльності.<sup>13</sup> У правоохоронних органах такий принцип може вступати в певні протиріччя з внутрішніми завданнями державного органу. Його метою, крім іншого, є обмеження (заборона) тих дій публічних службовців, які хоча і спрямовані на реалізацію завдань державного органу, але водночас обмежують права та свободи людини.

Прикладом може бути ст. 1. Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р. № 580–VIII: Національна поліція України – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. У ст. 6–7 змістовно розкривається принцип дотримання та поваги прав і свобод людини і громадянина: «Ст. 6. Поліція у своїй діяльності керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави».<sup>14</sup>

Поліцейським за будь-яких обставин заборонено сприяти, здійснювати, підбурювати або терпимо ставитися до будь-яких форм катування, жорстокого, нелюдського чи такого, що принижує гідність, поводження чи покарання.

Зокрема, він передбачає, що діяльність поліції, що обмежує права і свободи громадян, негайно припиняється, якщо мета застосування таких заходів досягнута або немає необхідності подальшого їх застосування.

Співробітникам поліції забороняється вдаватися до тортур, насильства, іншого жорстокого або такого, що принижує людську гідність, поводження. Отримані в результаті діяльності поліції відомості про приватне життя громадянина не можуть надаватися кому б то не було без добровільної згоди громадянина, за винятком випадків, які передбачені законом.<sup>15</sup>

Як справедливо зазначається у спеціальній літературі, оскільки діяльність поліції в разі потреби пов'язана із застосуванням примусу, вона може містити в собі істотну загрозу правам і свободам людини і громадянина.

Міністр внутрішніх справ України Арсен Аваков вважає, що соціальною нормою для України повинна стати презумпція правоти поліцейського. «Спочатку підкоряйся поліцейському – потім оскаржуйте!» – сформулював таку норму міністр, посилаючись на те, що подібні правила діють в Америці, Німеччині, Франції, Канаді та багатьох інших країнах.

Підпорядкування законним вимогам поліцейського вимагає від українців закон. А це досить тонка грань, яку легко розмити, якщо правоохоронців наділять додатковим імунітетом.

«Тема презумпції правоти поліцейського порушувалася не раз і не два. Про неї багато сперечаються вчені як за кордоном, так і в Україні. В Америці вона ніби діє, але не закріплена в жодному акті і не визнається судами, якщо справа доходить до розгляду», – пояснює екс-заступник міністра Міністерства внутрішніх справ Михайло Корнієнко.

На думку експертів, норма про презумпцію правоти поліцейського може увійти в конфлікт із презумпцією невинуватості та порушити головну норму Європейської конвенції про права людини – право на життя.<sup>16</sup>

<sup>12</sup> Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

<sup>13</sup> Біла-Тіунова Л. Публічна служба в Україні: [підручник] / Л. Біла-Тіунова, С. Ківалов. – О.: Фенікс, 2009. – С. 46.

<sup>14</sup> Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580–VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

<sup>15</sup> Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580–VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

<sup>16</sup> Чепурко В. Что такое «презумпция полицейского от Авакова» и чем она опасна? [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://kp.ua/life/552253-chto-takoe-prezumpciya-polytseiskoho-ot-avakova-y-chem-ona-opasna>

Додержання та повага до прав і свобод особи як конкретно-інституціональне вираження більш широкого конституційного принципу пріоритету прав і свобод людини і громадянина має особливу значущість саме у сфері правоохоронних органів, оскільки її специфікою є можливість застосування сили та спеціальних засобів. Зрозуміло, що це вимагає особливих гарантій проти владного свавілля з боку співробітників правоохоронних органів. Тому такий принцип, зазвичай, детально виражається в законодавчому закріпленні правил і процедур застосування державного примусу. Такі правила щодо діяльності співробітників поліції містяться у ст.ст. 43–46 Закону України «Про Національну поліцію».<sup>17</sup>

Інакше кажучи, принцип пріоритету прав і свобод людини і громадянина передбачає не тільки «пасивний» обов'язок державних органів і посадових осіб не порушувати права громадян, а й активну ініціативну діяльність, спрямовану на забезпечення їх реалізації та захисту. Потрібно сказати, що концепція «позитивних зобов'язань» держави дістала розвиток у прецедентній практиці Європейського суду з прав людини.<sup>18</sup> Теорія позитивних зобов'язань використовується Європейським Судом у тих випадках, коли безпосереднім порушником прав, гарантованих Європейською конвенцією, є приватна особа (як відомо, Суд розглядає скарги лише стосовно Держави), але з боку державної влади не вжито належних заходів з метою запобігання такого порушення.

Отже, конституційне положення про те, що права і свободи людини і громадянина є найвищою цінністю, а їх забезпечення і захист є обов'язком держави передбачає, серед інших, і «позитивні зобов'язання» всіх державних органів і їх посадових осіб, спрямовані на реалізацію таких прав. «Позитивним обов'язком» демократичної правової держави є вчинення «активних дій для реалізації прав і свобод людини».<sup>19</sup> Як зазначається в літературі, конституційне положення про пріоритет прав особистості щодо інтересів держави може бути реалізовано тільки за умов, що держава в особі органів публічної влади сприятиме здійсненню прав і законних інтересів громадян і забезпеченню їх захисту.<sup>20</sup>

Очевидно, що такий аспект пріоритету прав і свобод людини має неабияку значущість у сфері реалізації публічною службою особливого призначення правоохоронної діяльності, яка по своїй суті передбачає активні дії уповноважених осіб, спрямовані на захист прав людини.

## Анотація

У статті розглянуто систему принципів публічної служби особливого призначення – інституту публічної служби, який ґрунтується на реалізації встановлених у нормативних правових актах особливих (спеціальних) повноважень службовців, які обіймають посади в державних органах, що мають виражену галузеву компетенцію, правовий статус службовців якого визначається як Законом України «Про державну службу», так і спеціальними нормативними актами, як-от: Митним кодексом України, Податковим кодексом України, Законом України «Про судоустрій і статус суддів» тощо, які здійснюють професійну діяльність щодо реалізації функцій, прав і обов'язків органів державної влади в особливих умовах, серед яких чільне місце посідає принцип захисту прав людини, і простежено можливі обмеження щодо його реалізації окремими державними структурами.

## Summary

The article considers the system of principles of the special public service, i. e. an institute of public service, which is based on the implementation of the special powers of officials established in laws and regulations, who hold positions in State authorities, with a strong sectoral competence, whereof employees' legal status is defined by the Civil Service Act of Ukraine, as well as by special regulations, such as the Customs Code of Ukraine,

<sup>17</sup> Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580–VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

<sup>18</sup> Лич Ф. Позитивные обязательства в интерпретации Страсбургского суда: где пролегают границы? / Ф. Лич? [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [ehracmos.memo.ru/page.php?page=23](http://ehracmos.memo.ru/page.php?page=23)

<sup>19</sup> Федоренко В. Конституційне право України : [підруч.] / В. Федоренко ; до 20-ої річниці Конституції України та 25-ої річниці незалежності України. – К. : Видавництво Ліра-К, 2016. – С. 26.

<sup>20</sup> Біла-Тіунова Л. Публічна служба в Україні : [підручник] / Л. Біла-Тіунова, С. Ківалов. – О. : Феникс, 2009. – 688 с.

the Tax Code of Ukraine, Judicature and Judge Status Act of Ukraine, etc. that perform professional activities to implement the functions, rights and obligations of public authorities under specific conditions, among which the principle of human rights protection holds pride of place, and restrictions on its implementation by individual government agencies have been traced.

### Використана література:

1. Біла-Тіунова Л. Публічна служба в Україні : [підручник] / Л. Біла-Тіунова, С. Ківалов. – О. : Феникс, 2009. – 688 с.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2006 р. / Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.
3. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
4. Лич Ф. Позитивные обязательства в интерпретации Страсбургского суда: где пролегают границы? / Ф. Лич [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [ehra.moscow.ru/page.php?page=23](http://ehra.moscow.ru/page.php?page=23)
5. Основні функції та принципи Державної прикордонної служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dpsu.gov.ua/ua/osnovni-funkcii-ta-principi-derzhavnoi-prikordonnoi-sluzhbi-ukraini/>
6. Положення про порядок проходження служби цивільного захисту особами рядового і начальницького складу та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів від 11 липня 2013 р. № 593 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/593-2013-%D0%BF>
7. Про Національне Антикорупційне Бюро України : Закон України № 1698–18 // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 47. – Ст. 2051.
8. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580–VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19>
9. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697–VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
10. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 р. № 2229–XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>
11. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. Тимощука, А. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с.
12. Федоренко В. Конституційне право України : [підруч.] / В. Федоренко / до 20-ої річниці Конституції України та 25-ої річниці незалежності України. – К. : Видавництво Ліра-К, 2016. – 616 с.
13. Чепурко В. Что такое «презумпция полицейского от Авакова» и чем она опасна? [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://kr.ua/life/552253-cto-takoe-prezumpsiya-polytseiskoho-ot-avakova-y-chem-ona-opasna>

**Ростіслав Ботвінов,**

кандидат юридичних наук,

докторант кафедри філософії, соціології державного управління  
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України