

РЕЦЕНЗІЇ

Р. А. Калюжний,
доктор юридичних наук, професор
О. А. Гусар,
кандидат юридичних наук

ДИСЦИПЛІНАРНА ДЕЛІКТНІСТЬ В СЛУЖБОВОМУ ПРАВІ

У поточному році адміністративно-правова наука поповнилась виданням, у якому вперше системно розглянуто інститут дисциплінарних правопорушень як невід'ємну складову службового права України*.

Авторський колектив посібника виходив, по-перше, з того, що умови сучасних перетворень в українському суспільстві зажадали від правників активізації наукового пошуку нової, адекватної очікуванням, парадигми державотворення, по-друге, з того, що в переосмисленні ідейних цінностей і правових положень, реформування і трансформування юридичних категорій особливе місце посідають засоби регулювання відповідальності за порушення чинного законодавства та інших нормативних приписів.

Домінуючий вплив на розуміння їх призначення і ролі щодо зміцнення законності та правопорядку, утвердження принципів верховенства права, справедливості та гуманізму, пріоритету прав та свобод людини і громадянина, розбудови правової держави і становлення громадянського суспільства забезпечила Конституція України, яка у статті 92 встановила, що виключно законами України визначаються засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них.

Таким чином, дисциплінарна відповідальність має конституційне підґрунтя. Основний закон держави забезпечив корегування і оновлення поглядів на сутність і зміст знань про дисциплінарний проступок, відповідні юридичні норми, механізм виникнення, розвитку і припинення дисциплінарно-деліктних відносин, котрі склалися під впливом традиційних думок на природу дисциплінарного правопорушення.

З Конституції України випливає, по-перше, що лише закон визначає поведінку, яка є протиправною, винною і утворює склад дисциплінарного проступку; по-друге, що лише така поведінка – дисциплінарний проступок – є підставою дисциплінарної відповідальності; по-третє, що зміст такої відповідальності визначається законом.

У той же час, осмислення правової природи дисциплінарного проступку, визначення ролі відповідальності за його вчинення на стан законності і забезпечення законних інтересів як працівників, так і юридичних осіб, її значення на оптимізацію правового регулювання відносин у сферах державної служби і служби в органах місцевого самоврядування, функціонування органів доходів і зборів, що здійснюють митну справу, органів прикордонної служби, прокуратури, органів державної фіскальної служби, суддівської влади та інших, не отримали необхідного наукового забезпечення та висвітлення у навчальній літературі.

У певній мірі, відповіді на виникаючі у зв'язку з цим питання пропонуються у цьому навчальному посібнику, методологічним підґрунтям якого є сучасне розуміння службового права в системі права адміністративного.

* Дисциплінарно-деліктне право: навч. посіб. / Т. С. Аніщенко, Ю. А. Берлач, Д. С. Бондаренко та ін.; за ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова; Запоріж. нац. ун-т. – К.: Ін Юре, 2016. – 464 с.

На жаль, до сьогоднішнього часу ніким із правників не піднімалося питання про необхідність формування в рамках адміністративного права інституту службово-деліктного чи дисциплінарно-деліктного права, що включає в себе норми, основне призначення яких полягає у встановленні відповідальності за відхилення від виконання службових обов'язків та належне забезпечення їх реалізації.

З цього приводу доречно підкреслити, що у лютому – березні 2015 року на базі юридичного факультету Запорізького національного університету, в рамках співпраці з Центром німецького права Київського національного університету імені Тараса Шевченка відпрацювала зимова школа «Службове право України та Федеративної Республіки Німеччина». За здобутками проведених у її рамках, під керівництвом вчених-адміністративістів та юристів-практиків України і ФРН, майстер-класів, тренінгів та колоквиумів, на яких висвітлювались питання історії і теорії службового права, службового законодавства, а також практика його застосування, було сформовано авторський підхід до конструювання змісту посібника.

Враховуючи, що службове право – нове явище в українській юридичній науці і правовій системі (лише невелика кількість публікацій прямо присвячена цій проблематиці, наприклад, Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник / Т. О. Коломоєць. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – С. 122-166; Мельник Р. С. Інститут державної служби чи службове право? / Р. С. Мельник // Юридична Україна. – 2010. – № 11. – С. 65-70; Аніщенко Т. С. Джерела службового права: поняття та види / Т. С. Аніщенко // Адміністративне право і процес. – 2013. – № 1. – С. 89-98), автори розглянули у посібнику відповідний закордонний досвід, з якого зрозуміло, що об'єктивізація цього права є підсумком глобальної рецепції континентального європейського права, яке встановлює систему, моделі, призначення та основні елементи професійного чиновництва. Особливий вплив рецепції відчув на собі інститут державної служби. Саме у його сфері найбільш відчутним виявилось використання і пристосування європейських стандартів до вітчизняних особливостей розвитку службових відносин.

З метою обґрунтування спроможності висновків про наявність службового права в Україні, автори розглянули у відповідній кореляції найважливіші характеристики державної служби як особливої професійної службової діяльності. Це, насамперед, публічність; спрямованість на реалізацію функцій держави; зовнішньо владний зміст службової діяльності; особлива організаційна структура, що характеризується невід'ємністю від державного апарату; наявність прямого публічно-правового зв'язку між державою і державними службовцями.

Крім того, автори зазначають, що навряд чи сьогодні існує платформа для спору по питанню про місцезнаходження службового права (законодавства про публічну службу) в системі українського адміністративного права. Згідно сформованим науковим уявленням інститут публічної служби міцно включений в структуру основних сегментів предмета адміністративного права – публічного управління (державного і муніципального), адміністративних послуг, відповідальності за адміністративні правопорушення. Відповідно до сучасної адміністративно-правової доктрини вони – невід'ємна частина адміністративного права, до яких органічно включені норми законодавства про публічну службу.

Таким чином, сьогодні є всі підстави відзначити високий рівень, ясні юридичні межі, системну сформованість законодавства про публічну службу. Це дозволяє в повній мірі говорити про українське службове право як про факт правової системи держави, найважливішої складової частини українського адміністративного права, що спирається на складне за структурою і системними зв'язками законодавство про публічну службу.

Відповідно до «Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року», схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 227-р, у подальшому реформуванні системи державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, інших видів публічної служби до чинних нормативних актів будуть вноситися зміни і доповнення, а також розробляти нові нормативні документи щодо особливос-

тей статусу державних та інших публічних службовців і проходження ними публічної служби. Разом із новелами публічно-службового законодавства будуть уточнюватися і предмет службового права, і його система, і нормативний зміст.

Основний зміст посібника присвячено детермінації, встановленню правової природи і об'єктивізації у чинному законодавстві дисциплінарно-деліктного права як важливої системної складової службового права. З відповідними припущеннями синонімами поняття і терміну «дисциплінарно-деліктне право» можна вважати конструкції «службово-деліктне право», «дисциплінарно-службове право», «службово-дисциплінарне право».

Для українського адміністративного права (та українського службового права як частки адміністративного) поняття і термін «дисциплінарно-деліктне право» є новим. У пропонованому посібнику вони розглядаються і аналізуються уперше. До цього можна говорити лише про опосередковані згадки про цей юридичний інститут. Так, у статті Новака О. Д. «Про учасників дисциплінарного провадження щодо державних службовців» (Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. – 2013. – № 6-3. Т. 1. – С. 76-80) міститься посилання на монографію Добробаби М. Б. «Службово-деліктні правовідносини» (Добробаба М. Д. Служебно-деликтное правоотношение: монография / М. Д. Добробаба; под ред. Е. Б. Лупарева. – М.: Юрлитинформ, 2013. – 296 с.), у якій досліджуються дисциплінарні делікти.

Враховуючи фактичну відсутність наукового супроводження дисциплінарно-деліктних відносин, автори посібника поставили собі за мету детермінувати сукупність відповідних норм як особливу правову інституцію. При цьому вони виходили з сучасних теоретичних положень, викладених у підручнику під загальною редакцією М. І. Козюбри «Загальна теорія права» (К.: Ваіте, 2015. – 392 с.), за якими інститут права – це виокремлена група правових норм, які регулюють певний вид однорідних суспільних відносин і є базовим рівнем поєднання правових норм. Інститут права може бути складним, тобто мати у своїй структурі субінститути, чи простим, який субінститутив не містить. Підгалузь права – об'єднання взаємопов'язаних інститутів, що формуються в межах галузей права і характеризуються наявністю спільних принципів, способів регулювання, специфікою норм. Таким чином, будь-який правовий інститут є частиною більш великого і відносно самостійного підрозділу системи права – підгалузі або галузі права.

Здійснений з огляду на зазначені положення аналіз дозволив авторам дійти висновку про міжгалузевий і комплексний характер дисциплінарно-деліктного права. Найбільш важливими чинниками, за якими обґрунтовувався зазначений висновок, було визнано те, що: а) дисциплінарно-деліктне право присутнє у галузях трудового і адміністративного права, як інститут службового права; б) виступає як субінститут дисциплінарної відповідальності державних (муніципальних) службовців; в) виступає як субінститут матеріальної відповідальності державних (муніципальних) службовців за шкоду, заподіяну майну державного (муніципального) органу.

При вирішенні питання про визначення меж дисциплінарно-деліктного права враховано, по-перше, те, що вони окреслені рамками службових відносин, які виникають як у зв'язку з вчиненням дисциплінарних проступків (деліктів), пов'язаних з недотриманням дисципліни і притягненням відповідних осіб до дисциплінарної відповідальності, так і у зв'язку з заподіянням ними матеріальних збитків публічному майну; по-друге, те, що дисциплінарна відповідальність в межах трудового та адміністративного права має серйозні відмінності, які дозволяють говорити про наявність підстав для її диференціації за суб'єктивним складом і розмежування на два самостійних види: службово-дисциплінарну відповідальність і дисциплінарно-трудова відповідальність.

Особливість диференціації дисциплінарної відповідальності публічних службовців у системі дисциплінарно-деліктного права та віднесення її до службово-дисциплінарної відповідальності пов'язана а) з колом осіб, на яких вона поширюється, б) джерелами її правового регулювання, в) більш широким поняттям дисциплінарного проступку, г) цільовим і функціональним призначенням, д) сутністю і

змістом правовідносин, в рамках яких публічні службовці притягаються до відповідальності, е) видами дисциплінарних стягнень та порядком їх застосування.

Стосовно матеріальної відповідальності публічних службовців (незважаючи на право відновлювальний характер санкцій), у посібнику впроваджується думка про її публічний характер, що є передумовою для диференціації матеріальної відповідальності на два види: 1) службово-матеріальну з адміністративно-правовою природою, що обумовлює її правову регламентацію нормами службового права, як підгалузі права адміністративного; 2) матеріально-трудова – відповідальність працівників за нормами трудового права.

Аргументування такого підходу базується на тому, що службове право і його деліктна частина належать до права публічного. Виходячи з цього, якщо в рамках службових правовідносин в результаті невиконання або неналежного виконання публічними службовцям своїх службових обов'язків відповідному органу завдано майнової шкоди, має місце дисциплінарний проступок (службовий делікт). За такий проступок до його суб'єкта, поряд з дисциплінарним стягненням, повинна бути застосована матеріальна відповідальність. Тобто вона (матеріальна відповідальність) виступає мірою додаткового дисциплінарного впливу правовідновлювального характеру.

Таким чином, службово-матеріальна відповідальність публічних службовців може бути визначена як різновид заходів дисциплінарного примусу, що полягає в застосуванні правовідновлювальних санкцій за шкоду, яка виникла в результаті вчинення службового делікту, і є додатковим заходом дисциплінарного впливу.

Значне місце у посібнику відведено розгляду зв'язків дисциплінарно-деліктного права з інституціями адміністративного права. Зазначено, що найбільш характерною і нормативно визначеною є його взаємодія з адміністративно-деліктним правом (відповідальністю про адміністративні правопорушення). Так, стаття 6 Кодексу України про адміністративні правопорушення (введений в дію Постановою Верховної Ради Української РСР від 07.12.1984 // Відомості Верховної Ради Української РСР – 1984. – додаток до № 51. – Ст. 1122) «Запобігання адміністративним правопорушенням» встановила, що органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, громадські організації, трудові колективи розробляють і здійснюють заходи, спрямовані на виховання громадян у дусі високої свідомості і дисципліни. Його ж стаття 15 «Відповідальність військовослужбовців та інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, за вчинення адміністративних правопорушень» безпосередньо регламентує, що військовослужбовці, військовозобов'язані та резервісти під час проходження зборів, а також особи рядового і начальницького складів Державної кримінально-виконавчої служби України, органів внутрішніх справ, служби цивільного захисту і Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України несуть відповідальність за адміністративні правопорушення за дисциплінарними статутами.

З огляду на зазначене, у посібнику дисциплінарно-деліктне право подається як інститут службового права (права публічної служби), яке у свою чергу є підгалуззю адміністративного права, і регулює публічно-службові відносини, що складаються в органах публічної служби з приводу її організації та функціонування, здійснення компетенції державних органів і органів місцевого самоврядування.

Вважаємо, що навчальний посібник представляє інтерес не тільки для студентів, магістрів і викладачів, а й для практикуючих юристів, котрі безпосередньо застосовують норми законодавства про адміністративну відповідальність.