

БЕДНИЙ ОЛЕГ ІГОРОВИЧ

Національний університет «Одеська юридична академія»,
доцент кафедри адміністративного і фінансового права,
кандидат юридичних наук, доцент

УДОСКОНАЛЕННЯ МАТЕРІАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ

Побудова професійної публічної служби є однією з ключових реформ, передбачених Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Стратегією сталого розвитку «Україна 2020» та Програмою діяльності Кабінету Міністрів України. Саме від професійних публічних службовців залежить спроможність реалізувати всі інші реальні зміни в країні та забезпечити демократичне управління.

Питання реформування відповідальності публічних службовців вже певний час знаходяться на порядку денному вищих державних органів та політичних керівників. Так, Стратегією реформування системи державної служби було визначено як один із напрямків реформування посилення відповідальності за неналежне виконання службових обов'язків та неналежну роботу щодо запобігання проявам корупції [1]. Зокрема, передбачалося створити чіткий і прозорий механізм відповідальності публічних службовців, який мав забезпечити, щоб публічний службовець у встановленому порядку ніс відповідальність за допущені ним порушення законодавства, невиконання чи неналежне виконання своїх обов'язків. Проте, власне питанням матеріальної відповідальності публічних службовців у зазначеному документі необхідної уваги приділено не було.

Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року [2] передбачила нормативно-правове удосконалення та актуалізацію положень законодавства щодо чіткого і прозорого механізму відповідальності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які призначаються на конкурсній основі, за порушення вимог законодавства, невиконання чи неналежне виконання своїх обов'язків. Знову можемо відзначити, що будь-яких змін стосовно матеріальної відповідальності публічних службовців не передбачалося.

Матеріальну відповідальність державних службовців в різних моделях державної служби необхідно розглядати в контексті їх майнової відповідальності, тобто юридичної відповідальності компенсаційного характеру, яка настає внаслідок заподіяння шкоди вчиненим проти-правним діями [3, с. 381-382]. У загальному сенсі матеріальна відповідальність, яка застосовується у трудових та публічно-службових відносинах, яка в континентальній доктрині теорії права також згадується як майнова, визначається як «взаємний обов'язок

роботодавців і працівників компенсувати матеріальний збиток, викликаний порушенням умов трудового договору» [4, с. 468].

Незважаючи на брак уваги з боку вітчизняних реформаторів публічної служби до матеріальної відповідальності службовців, враховуючи зміст поточного нормативного регулювання та зарубіжний досвід упорядкування відповідних питань, вважаємо корисним розглянути можливі напрями та способи удосконалення цієї важливої складової публічної служби. Таке удосконалення, на нашу думку, може здійснюватися у низці напрямів.

Насамперед, необхідно чітко розмежувати межі застосування норм цивільного, трудового та адміністративного права в регулюванні матеріальної відповідальності. На думку видатного вітчизняного адміністративіста А.С. Васильєва, саме норми трудового і цивільного права встановлюють умови відшкодування матеріального збитку, порядок визначення його розміру, вимоги відшкодування збитку в повному або підвищеному розмірі тощо [5, с. 241]. Беручи за уваги зарубіжний досвід, доцільно виходити з того, що норми адміністративного права як спеціальні мають пріоритет перед нормами трудового та цивільного права при регулюванні відповідних суспільних відносин. Можна розглянути перспективи трансформації матеріальної відповідальності у цивільно-правову відповідальність публічного службовця перед державою або територіальною громадою.

Крім того, вбачається обґрунтованим оновити нормативне регулювання матеріальної (майнової) відповідальності державних службовців мілітаризованої служби. Останнім часом з урахуванням викликів у сфері національної безпеки суттєво змінюються відносини у сфері матеріального забезпечення Збройних Сил України, Національної гвардії України, Національної поліції та інших військових та воєнізованих організацій. Крім бюджетного фінансування, джерелами відповідного забезпечення виступають міжнародна технічна допомога та допомога з боку благодійних і волонтерських організацій. Виходячи з наведеного, доцільно переглянути на предмет відповідності вимогам сьогодення чинні нормативно-правові акти, якими регулюється відповідальність військовослужбовців та інших мілітаризованих державних службовців за шкоду, заподіяну державі [6]. Зокрема, потребує оновлення перелік та номенклатура майна, за втрату або пошкодження якого настає відповідальність у кратному розмірі.

Наступне, що потребує удосконалення, це чітке визначення підстави матеріальної відповідальності у законодавстві про публічну службу. Так, вбачається за можливе визначити, що нею виступає заподіяння публічним службовцем майнової шкоди в результаті вчинення протиправної дії або бездіяльності. Потребує обговорення доцільність зазначення окремих видів протиправних діянь: злочинів, адміністративних проступків, дисциплінарних проступків тощо – як елементів складу майнового правопорушення, що є підставою матеріальної відповідальності. На нашу думку, однією з умов, за яких настає повна матеріальна відповідальність публічного службовця,

має бути заподіяння майнової шкоди внаслідок вчинення службовцем корупційного правопорушення.

Окремого удосконалення потребують процесуальні механізми застосування матеріальної відповідальності публічних службовців. На нашу думку, необхідно більш детально урегулювати процедуру добровільного відшкодування службовцем заподіяної шкоди. Так, наприклад, доцільно визначити, яким чином на визначення розміру відшкодування, що пропонується здійснити службовцеві, мають впливати такі фактори, як майнове становище державного службовця, співвідношення розміру заподіяної шкоди до його заробітної плати, ризик виникнення шкоди, досвід служби, надані службовцю накази (розпорядження), а також інші обставини, у зв'язку з якими повне відшкодування службовцем шкоди буде необґрунтованим.

Ймовірно, можна передбачити можливість укладення адміністративних договорів про відшкодування шкоди між публічним службовцем та відповідним органом публічної влади, в яких визначати розмір, порядок і строки відшкодування шкоди. Інші питання, які можуть потребувати дискусії на предмет більш детального врегулювання, включають стимулювання публічного службовця до більш оперативного відшкодування заподіяної шкоди (наприклад, обмеження застосування заохочень тощо на період до повного відшкодування шкоди) та можливість зменшення розміру відшкодування внаслідок сумлінного виконання своїх службових обов'язків, але за умови відшкодування не менше ніж певної частини заподіяної шкоди.

Щодо способів відшкодування публічним службовцем шкоди в порядку матеріальної відповідальності, на нашу думку, у спеціальному адміністративному законодавстві доцільно передбачити виключно грошову форму такого відшкодування. Це має виключити можливість відшкодування шляхом надання органу публічної влади за погодженням з уповноваженою особою такого органу іншої речі чи поладження за свій рахунок ушкодженої речі, що передбачено нормами чинного та перспективного трудового законодавства. Вбачається, що це допоможе уникнути можливих проблем та зловживань при притягненні публічних службовців до матеріальної відповідальності.

Також вважаємо за необхідне передбачити, що всі спори, пов'язані з матеріальною відповідальністю публічних службовців, у тому числі, за позовами органів публічної влади до публічних службовців про відшкодування шкоди, підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства. Так, на нашу думку, виходячи з того, що за Кодексом адміністративного судочинства юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема, спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, питання застосування матеріальної відповідальності у відносинах між окремими суб'єктами публічного (адміністративного) права мають розглядатися за правилами, встановленими КАС.

В умовах розвитку суспільних відносин необхідним є те, щоб: по-перше, матеріальна відповідальність публічних службовців базувалася не на загальних нормах трудового права, у якому значна роль відведена захисту інтересів найманого працівника, а на спеціальних нормах адміністративного права, які передбачають, насамперед, забезпечення реалізації публічних інтересів; по-друге, така відповідальність формувалася в ретроспективному аспекті як відповідальність за певне правопорушення в єдності всіх його елементів; по-третє, правила матеріальної відповідальності публічних службовців враховували вимоги сьогодення, були не статичними, а динамічними, тобто пристосованими до соціально-економічних і політичних змін.

Список використаної літератури:

1. Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні: Указ Президента України від 14 квітня 2000 року N 599/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 16. – Ст. 63.
2. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 227-р // Офіційний вісник України. – 2015.- № 24. – Ст. 74.
3. Oman, Nathan B. A. Theory of Civil Liability // William & Mary Law School Scholarship Repository. Faculty Publications. – 2014. – Paper 1669.
4. Vaišvila, A. Theory of Law. Vilnius: Justitia. – 2009.
5. Васильев А.С. Адміністративне право України (загальна частина): Навчальний посібник. – Х.: «Одіссей», 2002. – 288 с.
6. Про затвердження Положення про матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду, заподіяну державі: постанова Верховної Ради України від 23.06.1995 року № 243/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 25. – Ст. 193.

Ключові слова: публічна служба, публічні службовці, юридична відповідальність публічних службовців, матеріальна відповідальність публічних службовців.

Ключевые слова: публичная служба, публичные служащие, юридическая ответственность публичных служащих, материальная ответственность публичных служащих.

Key words: civil service, civil servants, legal liability of civil servants, material liability of civil servants.