

Р. А. Калюжний,
доктор юридичних наук, професор

О. А. Гусар,
кандидат юридичних наук

ІНСТИТУТ ЗАОХОЧЕННЯ В СЛУЖБОВОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ

У поточному році джерельна база щодо забезпечення навчального процесу з адміністративно-правових дисциплін поповнилась виданням, у якому вперше системно розглянуто інститут заохочення в службовому праві України¹.

Навчальний посібник став логічним продовженням започаткованого юридичним факультетом Запорізького національного університету висвітлення у навчальній літературі інститутів службового права. Попередня робота цієї серії була присвячена дисциплінарній відповідальності державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування і отримала позитивні оцінки в сфері вищої юридичної освіти.

Адміністративно-правове заохочення подається авторами цієї праці, як невід'ємна складова права публічної служби з висвітленням особливостей застосування заохочувальних засобів до різних категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави та органів місцевого самоврядування в Україні.

Авторський колектив посібника виходив, по-перше, з того, що умови сучасних перетворень в українському суспільстві зажадали від правників активізації наукового пошуку нової, адекватної оцікуванням, парадигми державотворення, по-друге, з того, що в переосмисленні ідейних цінностей і правових положень, реформування і трансформування юридичних категорій особливе місце посідають стимулюючі засоби регулювання суспільних відносин.

З метою подальшого обґрунтування висновків щодо детермінації на українському правовому просторі службового права, автори посібника 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 державним службовцем.

Також зазначено, що навряд чи сьогодні існує платформа для спору з питання про місцезнаходження службового права і законодавства про публічну службу в системі українського права. Згідно сформованим науковим уявленням інститут публічної служби міцно включений в структуру основних сегментів предмета адміністративного права, а саме: публічного управління (державного і муніципального), адміністративних послуг, відповідальності за адміністративні проступки, адміністративного судочинства. Відповідно до сучасної адміністративно-правової доктрини вони – невід'ємні частини адміністративного права, які нормативно забезпечуються законодавством про публічну службу.

Таким чином, сьогодні є всі підстави відзначити високий рівень, ясні юридичні межі, системну сформованість нормативного матеріалу 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.

Серед інституціональних складових службового права (державна служба, служба в органах місцевого самоврядування, дисциплінарна відповідальність та інших) важливе місце посідає інститут адміністративно-правового заохочення.

¹ Заохочення у службовому праві: навч. посіб. / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова. – К.: Ін Юре, 2017. – 360 с.

РЕЦЕНЗІЇ

На всьому шляху становлення і розвитку адміністративного права, інститут заохочення визнається незмінною константою ефективного впливу на формування належних суспільних відносин, дієвим інструментом розбудови демократичних засад еволюції суспільства і державотворення.

Адміністративно-правове заохочення виступає важливим інструментом впливу на поведінку людини. Поряд із заходами примусового характеру, воно виконує важливу функцію упорядкування суспільних відносин відповідно до соціальних очікувань.

У навчальному посібнику розгляд сучасних засад, методів і форм заохочення логічно пов'язано з висвітленням поглядів на цей інститут службового права видатних дослідників минулого. Зокрема, Юрія Панейка (1886-1973) і А. І. Єлістратова (1872-1955).

Акцентовано увагу на значенні поглядів видатного українського адміністративіста В. Б. Авер'янова, який на етапі формування сучасних засад адміністративного права незалежної України зазначав, що в здійсненні загальних функцій щодо обслуговування суспільних потреб необхідно мінімізувати застосування державно-управлінського примусу і поширювати застосування заходів заохочення, стимулювання, переконання, а також формування громадської думки та свідомості, почуття відповідальності та обов'язку.

Посібник містить характеристику основних нормативних актів, які регламентують застосування адміністративно-правового заохочення в публічному адмініструванні. Це, зокрема, Закони України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про державні нагороди України», «Про наукову і науково-технічну діяльність», «Про Національну поліцію», «Про Службу безпеки України», Дисциплінарний статут служби цивільного захисту, Дисциплінарний статут Збройних Сил України, Положення про застосування стимулюючих виплат державним службовцям та інші. На підставі їх аналізу зроблено висновок, що ними закріплюються види заохочення, підстави їх застосування, повноваження публічної адміністрації у цій сфері. Втім, вивчення процесів, що відбуваються в нашому суспільстві, дозволяє дійти висновку про необхідність вдосконалення законодавства, що регламентує підстави і порядок заохочення.

За баченням авторського колективу заохочення, як адміністративно-правовий метод впливу, має ряд ознак: фактичною підставою для застосування заохочення є діяння, що набуло позитивного ставлення у суб'єкта публічної влади; заохочення – це акт реалізації позитивного ставлення до відповідного вчинку, публічне визнання його корисності; заохочення застосовується до індивідуальних і колективних суб'єктів адміністративних правовідносин; застосування заохочення передбачає здійснення певних процедур, які встановлені адміністративно-правовими нормами.

У посібнику висвітлюється співвідношення із заохоченням понять: стимул, пільга, примус, переконання, покарання. Наголошено, що поняття «стимул» є родовим й інтегративним. Стимулювання характеризується використанням різних чинників: заохочувальних, примусових, матеріальних, моральних, колективних, індивідуальних та інших. Таким чином у стимулюванні інтегруються властивості переконання, примусу, пільг, привілеїв тощо.

Автори посібника підтримують визнання принципами заохочення обґрунтованості, гласності, різноманітності, оперативності, а також розподіл його функцій на первинні (соціоконтрольна і мотиваційна) і похідні (комунікативна, оцінювальна, орієнтаційна, ідеологічно-виховна, розподільна, узгоджувальна, забезпечувальна).

Спираючись на висновки щодо розуміння: а) співвідношення між заохоченням та іншими засобами впливу на соціальні відносини, б) принципів адміністративно-правового заохочення, в) функцій адміністративно-правового заохочення, а також на аналіз наявної джерельної бази, у посібнику сформульовано дефініцію адміністративно-правового заохочення: адміністративно-правове заохочення – це метод публічного адміністрування, яким у встановленій формі, по-перше, детермінується: а) належне і зразкове виконання службових та інших обов'язків, б) належне і зразкове виконання спеціальних та особливих завдань, в) вчинення соціально значущих дій в інтересах суспільства і дер-

жави; по-друге, визнаються заслуги конкретних суб'єктів відповідного поводження, шляхом їх відзначення моральними, матеріальними і статутними засобами; по-третє, стимулюється готовність робітників щодо покращення наявних досягнень.

Враховуючи важливу роль класифікацій в системному осмисленні всієї сукупності адміністративних заохочень, встановлені змісту їх внутрішніх і зовнішніх зв'язків, автори посібника вважають доцільними такі їх критерії: а) за об'єктивованістю адміністративно-правових заохочень щодо конкретних стимулів, спрямованих на відповідного суб'єкта; б) за статусом компетентного органу, який здійснює заохочення; в) за статусом адресата заохочення. Одночасно вони не заперечують їх поділу на прості і складні; загальні, відомчі, регіональні, локальні; централізовані та децентралізовані; економічні, матеріальні, політичні, моральні, організаційні; прямі й опосередковані; за якість праці, за продуктивність праці, за інтенсивність праці; постійні і тимчасові; загальні і виняткові тощо.

В результаті критичного осмислення сучасного стану адміністративно-правового заохочення авторський колектив вважає визнати наявність, як мінімум, трьох проблем у цій сфері: 1) відсутність чітких підстав і порядку заохочення в законодавстві; 2) крайній суб'єктивізм при застосуванні заходів заохочення, що дає широкі можливості для корупційних дій; 3) нерівність правового статусу службовців у рамках заохочувальних заходів на різних щаблях структур публічної адміністрації.

Враховуючи помітне погравлення у дослідженнях щодо різних аспектів адміністративно-правового заохочення, автори посібника поставили собі за мету детермінувати сукупність відповідних норм як особливу правову інституцію. При цьому вони виходили з сучасних теоретичних положень, 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 субінститути 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.

З огляду на зазначене, у навчальному посібнику адміністративно-правове заохочення подається як інститут службового права (або 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.

Навчальний посібник представляє інтерес не тільки для студентів, магістрів і викладачів, а й для практикуючих юристів, котрі безпосередньо застосовують норми законодавства про публічну службу.