

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32782/392277>

Бобров Д. В.,

здобувач

Міжнародного університету бізнесу і права

НОРМАТИВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ МАТЕРІАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

SERVICEMEN'S MATERIAL RESPONSIBILITY NORMATIVE REGULATION: ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECT

Стаття присвячена проблемі нормативного забезпечення суспільних відносин щодо притягнення до матеріальної відповідальності військовослужбовців а завдану ними під час виконання службових обов'язків шкоду військовому майну.

Метою дослідження є висвітлення адміністративно-правових аспектів нормативного регулювання матеріальної відповідальності військовослужбовців.

Відзначається важливість дотримання загально правового принципу рівності та вказується, що призначення конкретної санкції за вчинене правопорушення без урахування особливостей вчинення цього конкретного правопорушення буде проявом свавілля. Значні особливості правового статусу військовослужбовців зумовлюють необхідність визначення особливостей притягнення їх до юридичної відповідальності за спричинення шкоди військовому майну.

Акцентується увага на окремих положеннях підзаконних нормативно-правових актах, що визначають підстави та порядок притягнення військовослужбовців до матеріальної відповідальності. Значна увага зосереджена на приписах Закону про матеріальну відповідальність військовослужбовців та прирівняних до них осіб за шкоду, завдану державі (у контексті удосконалення положень цього Закону).

Стверджується, що встановлення підвищеної матеріальної відповідальності більшою мірою властиве державам з недемократичним режимом, аніж демократичній, правовій державі (у першу чергу виходячи з таких принципів юридичної відповідальності як справедливість, гуманізм та індивідуальність).

Резюмується, що тривалий час нормативне регулювання матеріальної відповідальності військовослужбовців здійснювалось на рівні підзаконного нормативно-правового акту – Положення про матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду, заподіяну державі – що суперечило конституційним приписам, відповідно до яких ці відносини мали врегульовуватися виключно на законодавчому рівні. У 2019 році було прийнято Закон, який врегулював відносини, пов'язані з притягненням до матеріальної відповідальності військовослужбовців за шкоду, яка завдана державному, у тому числі військовому, майну. Однак, на сьогодні існує потреба у детальшому аналізі законодавства у цій сфері задля приведення його у відповідність до принципів правової держави.

Ключові слова: *військове майно, заподіяння шкоди, закон, підвищена матеріальна відповідальність, підзаконний акт, юридична відповідальність.*

The article is devoted to the issue of normative provision of public relations regarding the bringing servicemen to material responsibility for the damage to military property caused by them during the performance of official duties.

The purpose of the study is to cover the administrative and legal aspects of servicemen's material responsibility normativ regulation.

The importance of compliance with the general and legal principle of equality is noted and it is indicated that the imposition of a specific sanction for the offense without taking into account the specifics of the commission of this particular offense will be a manifestation of arbitrariness. Significant features of servicemen's legal status necessitate the determination of the peculiarities of bringing them to legal responsibility for causing damage to military property.

Emphasis is placed on certain provisions of bylaws determining the grounds and procedure for bringing servicemen to material responsibility. Considerable attention is paid to the provisions of the Law "About Liability of the Military Personnel and Persons Equated to Them for the Damage Caused to the State" (in the context of improving the provisions of this Law).

It is argued that the establishment of increased material responsibility is more characteristic of states with a non-democratic regime than a democratic state governed by the rule of law (primarily proceeding from such principles of legal responsibility as justice, humanism and individuality).

It is summarized that the normative regulation of material liability of servicemen was carried out at the level of bylaws for a long time – Regulations on material liability of servicemen for damage caused to the state – which contradicted the constitutional requirements according to which these relations were to be regulated exclusively by law. The law regulating relations related to the prosecution of servicemen for damage caused to state property, including military property, was passed in 2019. However, there is a need for a detailed analysis of legislation in this area in order to bring it into line with the principles of a law-based state nowadays.

Key words: *military property, causing damage, law, increased material responsibility, bylaw, legal responsibility.*

Постановка проблеми. В демократичній, правовій державі особлива увага суб'єктів правотворення приділяється належному нормативному врегулюванню тих суспільних відносин, що потребують правового врегулювання та можуть бути урегульовані за допомогою відповідних актів законодавства. Водночас, слід наголосити, що надмірна юридична регульованість негативно впливає на стан правопорядку та функціонування держави саме як правової, тому йдеться саме про правове регулювання тих відносин, що становлять предмет такого регулювання.

До 2014 року проблематика матеріальної відповідальності переважно не була предметом правового регулювання (як окремий інститут адміністративного права), фактором чого були певне індивідуальне відношення до належної організації Збройних сил України, перманентні публікації про доцільність зменшення кількості військовослужбовців, матеріально-технічного забезпечення військових формувань задля зменшення видатків державного бюджету тощо. Збройна агресія Росії щодо України, тимчасова окупація частини території останньої дещо змінили ставлення і органів публічної влади, і населення до питання забезпечення належного функціонування Збройних сил. Особливо важливим став відхід від сформованих ще у радянській державі підходів до організації військової служби та вивчення і впровадження передового досвіду функціонування військових формувань, зокрема, стандартів Північно-атлантичного альянсу.

Цілком очевидним є факт необхідності належного фінансового та матеріально-технічного забезпечення Збройних сил для належного виконання ними покладених на них повноважень. Що, у свою чергу, обумовлює, наявність чіткого законодавчого регулювання проблема-

тики матеріальної відповідальності військовослужбовців (що виступає одним з чинників забезпечення правопорядку в військових формуваннях).

На сьогодні окреслена проблематика, не зважаючи на певні здобутки правників, є тією сферою вітчизняної правничої науки, що потребує системного і комплексного розв'язання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Як ми відзначили, означена нами проблематика набула особливої актуальності після 2014 року. До цього часу в науковій літературі з'являлись окремі публікації присвячені тематичі відповідальності військовослужбовців. У цьому контексті варто згадати дисертаційне дослідження Надії Іванівни Чудик-Білоусової, у якому серед іншого матеріальна відповідальність військовослужбовців розглядається як окремий, самостійний різновид юридичної відповідальності; авторкою запропоновано окремі напрями удосконалення правового регулювання чинного на той момент законодавства у цій сфері, зокрема, розроблення та прийняття Закону України «Про матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду, заподіяну державі» [1, с. 16].

Загалом серед вітчизняних науковців, у працях яких розглядається юридична відповідальність військовослужбовців, у тому числі й матеріальна відповідальність військовослужбовців, слід згадати наступних: В. Богайчук, П. Богущкий, О. Бондаренко, Д. Кандуєв, М. Карпенко, С. Книженко, Ю. Кричун, О. Кузніченко, А. Мота, С. Обшалов, І. Остапенко, С. Попова, Т. Савчук, В. Сандул, Ю. Феленко, Т. Фоміна, Д. Четвертак та ін.

На окрему згадку заслуговує висновок Ю. Феленко про значимість при розгляді питання матеріальної відповідальності військовослужбовців з'ясування питання вико-

нання правовірного чи неправомірного наказу командира. «Шкода може спричинитися військовому майну при виконанні як правомірного, так і неправомірного наказу командира (начальника) військової частини. За шкоду, спричинену виконанням неправомірного наказу, військовослужбовець матеріальної відповідальності не несе, крім випадків перевищення своїх службових повноважень при його виконанні» [2, с. 184] – зазначає вказаний автор.

Загалом варто погодитись з С. Поповою та І. Остапенко відносно того, що «одним з найважливіших завдань на сьогоднішній день є реальне забезпечення державної безпеки, підтримання на високому рівні бойової та мобілізаційної готовності Збройних Сил України і додержання суворого режиму законності в суспільних відносинах у сфері обороноздатності держави, в зв'язку з чим правове регулювання юридичної відповідальності військовослужбовців набирає особливого значення» [3, с. 43].

Формування мети статті. Зважаючи на означене вище, метою цього дослідження є висвітлення адміністративно-правових аспектів нормативного регулювання матеріальної відповідальності військовослужбовців.

Виклад основного матеріалу. Зважаючи на загальноправовий принцип рівності цілком очевидною є однакова юридична відповідальність осіб за однакові правопорушення. Водночас, призначення конкретної санкції за вчинене правопорушення без урахування особливостей вчинення цього конкретного правопорушення буде проявом свавілля. Саме тому законодавцем встановлюються обставини, що обтяжують відповідальність, а також що пом'якшують її, а в межах правової доктрини сформувався положення про необхідність індивідуального підходу до призначення покарання. Додамо, що саме тому переважна більшість санкцій, закріплених у статтях як Кодексу України про адміністративні правопорушення, так і Кримінального кодексу України містить мінімальну та максимальну межу, а суддя у певних випадках наділяється повноваженнями призначити відповідальність нижче межі, що встановлена санкцією правової норми.

У цьому контексті варто відзначити значні особливості правового статусу військовослужбовців, що зумовлюють необхідність визначен-

ня особливостей притягнення їх до юридичної відповідальності за вчинене правопорушення (при цьому ми не маємо на увазі вчинення ними правопорушень, не пов'язаних з їх службовим статусом, наприклад, «побутова» крадіжка, продаж наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів чи прекурсорів тощо).

Розглядаючи матеріальну відповідальність військовослужбовців, певною мірою можна провести паралелі з матеріальною відповідальністю працівників (що є інститутом трудового права), однак, лише щодо окремих аспектів, зокрема, формальних: особою, між якою та власником майна виникають відносні відносини (у теорії права правові відносини залежно від критерію визначеності сторін, що є їх учасниками поділяються на абсолютні та відносні; при цьому відносними є ті правові відносини, «в яких визначено обидві сторони, як уповноважену, так і зобов'язану», а абсолютними – в яких «визначена лише уповноважена сторона, що наділена суб'єктивним правом, а всі інші виступають щодо неї зобов'язаною стороною» [4, с. 222]), заподіюється шкода майну, що не є їх власністю, та перебуває у їх розпорядження (вони мають доступ до цього майна) у зв'язку з виконанням певних повноважень (функцій).

Однак, на цьому схожість завершується, починаючи від суб'єкта і закінчуючи характером відносин між військовослужбовцем та державою (і, навіть, суспільством загалом). Саме тому ми й акцентуємо увагу на адміністративно-правовому характері відповідних юридичних норм, розглядаючи матеріальну відповідальність військовослужбовців саме як інститут адміністративного права.

У 1995 році Верховна Рада України своєю постановою затвердила положення про матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду, заподіяну державі [5]. «Це Положення визначає підстави і порядок притягнення до матеріальної відповідальності військовослужбовців і призваних на збори військовозобов'язаних, винних у заподіянні шкоди державі під час виконання ними службових обов'язків, передбачених актами законодавства, військовими статутами, порадиниками, інструкціями та іншими нормативними актами» [5] – вказується у п. 1 цього нормативно-правового акту.

Детально не аналізуючи положення означеного Положення (хоча з позитивної сторони слід вказати на визначення основних аспектів регулювання матеріальної відповідальності військовослужбовців: підстави, суб'єкти, види, процесуальні аспекти притягнення до цього виду відповідальності, особливості застосування, розрахунок розміру шкоди та порядку її відшкодування тощо), варто наголосити, що суб'єктом правотворчості неправильно було визначено різновид нормативно-правового акту, який мав би врегульовувати ці відносини.

Так, у п. 22 ч. 1 ст. 92 прийнятої через рік (після затвердження вказаної Постанови) Конституції України вказується, що «виключно законами України визначаються засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них» [6]. І хоча у наведеному конституційному приписі не вказано матеріальну відповідальність, згадаємо, що інтерпретуючи цей припис, Конституційний Суд України вказав наступне: «Положення пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України треба розуміти так, що ним безпосередньо не встановлюються види юридичної відповідальності. За цим положенням виключно законами України визначаються ... Зазначені питання не можуть бути предметом регулювання підзаконними нормативно-правовими актами» [7].

Зважаючи на вказаний конституційний припис, урахувавши рішення органу конституційної юстиції в Україні, цілком очевидним є висновок про неконституційність означеного Положення про матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду, заподіяну державі в цілому, оскільки підстави юридичної відповідальності, у тому числі й матеріальної, мають бути предметом саме законодавчого регулювання.

Відзначимо, що Положення про матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду, заподіяну державі втратило чинність у 2019 році у зв'язку з прийняттям Закону України «Про матеріальну відповідальність військовослужбовців та прирівняних до них осіб за шкоду, завдану державі» [8].

Доречно наголосити, що саме указана нами вище обставина – невідповідність Конституції

України нормативного регулювання матеріальної відповідальності військовослужбовців (на підзаконному рівні) – вказується в обґрунтуванні необхідності прийняття означеного Закону авторами на той час проекту (окрім цього суб'єкти права законодавчої ініціативи вказали на наявність прогалів у правовому регулюванні матеріальної відповідальності працівників Національного антикорупційного бюро України поліцейських та деяких інших осіб) [9].

Водночас, наголосимо на деяких аспектах, які потребують удосконалення (у контексті законодавчого регулювання матеріальної відповідальності військовослужбовців).

Загалом позитивно оцінюючи розширення сфери дії норм, закріплених у Законі (щодо включення до неї працівників, що перебувають у подібному до військовослужбовців стану – поліцейських, працівників Служби судової охорони, Державного бюро розслідувань, Державної кримінально-виконавчої служби України та ін.), слід вказати, що Положення більш системно підійшло до розв'язання цього питання, чітко відмежувавши шкоду, що заподіюється державі під час виконання військовослужбовцем службових обов'язків від шкоди, що заподіюється державі не під час виконання військовослужбовцем службових обов'язків (у останньому випадку особа, відповідно до приписів аналізованого Положення мала б нести відповідальність, передбачену цивільним законодавством [5]).

Окрім цього слід акцентувати увагу на доволі дискусійному аспекті, закріпленому у тексті аналізованого Закону. Так, приписи цього Закону передбачають можливість притягнення особи до підвищеної матеріальної відповідальності, зокрема, і у десятикратному розмірі. Так, наприклад, відповідно до Переліку озброєння, зброї та боеприпасів до неї, нестача або розкрадання яких відшкодовується винними особами у кратному співвідношенні до їх вартості у десятикратному розмірі відшкодовується шкода щодо усієї вогнепальної зброї калібром до 30 мм; кулемети [10].

З одного боку, наявність підвищеної матеріальної відповідальності військовослужбовців видається доцільним, виходячи з характеру того, майна якому заподіюється шкода або яке розкрадається (створюється нестача тощо):

таке майно не можна відносити за звичайних умов, виходячи з обмеженого їх виробництва, необхідності державного замовлення на певну кількість такого майна і т.д. Однак, така санкція має переважно каральне спрямування.

З другого боку, метою матеріальної відповідальності (ми вказуємо на мету матеріальної відповідальності загалом, а не тільки військовослужбовців) є відшкодування завданої шкоди задля можливості відновлення того майна, яке необхідне відповідній організації для виконання своїх статутних завдань. І хоча у визначенні матеріальної відповідальності, що наводиться у аналізованому Законі вказується як мета також «додаткове стягнення в дохід держави як санкція за протиправні дії» [8], на нашу думку, таке формулювання додано суто технічно задля усунення зауваження Головного науково-експертного управління до проекту Закону. Додатковим аргументом на користь нашої позиції є і припис, закріплений у ч. 3 ст. 3 Закону: «Притягнення особи до матеріальної відповідальності за завдану шкоду не звільняє її від дисциплінарної, адміністративної чи кримінальної відповідальності, встановленої законами України» [8].

На нашу думку, встановлення підвищеної матеріальної відповідальності більшою мірою властиве державам з недемократичним державно-правовим режимом, аніж демократичній, правовій державі. До того ж, важко погодитись, що така відповідальність узгоджується з такими принципами юридичної відповідальності як справедливість, гуманізм та індивідуальність.

Висновки. Таким чином, тривалий час нормативне регулювання матеріальної відповідальності військовослужбовців здійснювалось на рівні підзаконного нормативно-правового акту – Положення про матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду, заподіяну державі – що суперечило конституційним приписам, відповідно до яких ці відносини мали врегульовуватися виключно на законодавчому рівні. У 2019 році було прийнято Закон, який врегулював відносини, пов'язані з притягненням до матеріальної відповідальності військовослужбовців за шкоду, яка завдана державному, у тому числі військовому, майну. Однак, на сьогодні існує потреба у детальному аналізі законодавства у цій сфері задля приведення його у відповідність до принципів правової держави.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Чудик-Білоусова Надія Іванівна. Організаційно-правові проблеми матеріальної відповідальності військовослужбовців: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2004. 18 с.
2. Феленко Ю.А. Щодо матеріальної відповідальності військовослужбовців. *Право та інновації*. 2014. № 4 (8). С. 179-186.
3. Попова С.М., Остапенко І.О. Особливості юридичної відповідальності військових службових осіб гарнізону. *Право.ua*. 2015. № 3. С. 43-50.
4. Теорія держави і права : підруч. / кол. авт. ; кер. авт. кол. канд. юрид. наук, проф. Ю.А. Ведерніков. 3-є вид. перероб. і доп. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2016; Ліра ЛТД. 480 с.
5. Положення про матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду, заподіяну державі. Затверджена постановою Верховної Ради України від 23 червня 1995 року № 243/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 25. Ст. 193.
6. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Всеукраїнський Акціонерний Банк» щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частини першої статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб) від 30 травня 2001 року № 7-рп/2001. *Офіційний вісник України*. 2001. № 24. Ст. 1076.
8. Про матеріальну відповідальність військовослужбовців та прирівняних до них осіб за шкоду, завдану державі. Закон України від 3 жовтня 2019 року. *Голос України*. 2019. № 207.
9. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про матеріальну відповідальність військовослужбовців та деяких інших осіб». URL http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=1225&skl=10
10. Перелік озброєння, зброї та боєприпасів до неї, нестача або розкрадання яких відшкодовується винними особами у кратному співвідношенні до їх вартості. Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 15 липня 2020 р. № 604. *Офіційний вісник України*. 2020. № 59. Ст. 1872.