

О. Д. Новак,

аспірант кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

ДО ПИТАННЯ ГАЛУЗЕВОЇ НАЛЕЖНОСТІ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

На сьогодні інститут дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні не можна визнати досконалим. Це зумовлено низкою причин, серед яких і брак системності у правовому регулюванні вказаного інституту державної служби. Однією з головних проблем є те, що ані в законодавстві, ані в юридичній науці однозначно не вирішено питання про застосування норм адміністративного і трудового права у справі регламентації дисциплінарної відповідальності держслужбовців. В. Б. Авер'янов із цього приводу відзначає: поки що не існує єдиного систематизованого законодавчого акта або відповідного його розділу, який установлював би дисциплінарну відповідальність держслужбовців.

Правові засади дисциплінарної відповідальності державних службовців містять Кодекс законів про працю України (що наразі є базовим нормативно-правовим актом) та Закон України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. (ст. 14). Що стосується окремих видів державних службовців, їх дисциплінарна відповідальність передбачена відповідними статутами й положеннями.

У правовій науці існують різні думки та виникають дискусії з приводу вказаної проблеми, а також стосовно розвитку і вдосконалення законодавства про державну службу. Нагрунті точок зору науковців про галузеву належність інституту дисциплінарної відповідальності державних службовців склалося дві доктринальні позиції. Перша обґрунтовується вченими в галузі трудового права (Н. Б. Болотіна, Г. І. Чанишева, М. І. Іншин). Її суть полягає в тому, що відносини державних службовців, які виникають у зв'язку з призначенням на державну службу, її проходженням і припиненням, – це не що інше, як трудові правовідносини. Прихильники зазначеної теорії наголошують на подвійному галузевому статусі державних службовців: з однієї сторони, вступаючи на державну службу, вони виступають як звичайні громадяни, які перебувають у трудових відносинах (виконують трудову функцію за винагороду). З іншої, – діють як представники державної влади, і відповідно до цього приймають рішення, що мають владний характер.

Варто зазначити, наведеної позиції правового регламентування дисциплінарної відповідальності держслужбовців нормами трудового й адміністративного права дотримуються не тільки представники трудового права, а й деякі

вчені-адміністративісти (наприклад В. М. Манохін та О. П. Коренєв). Так, на думку В. М. Манохіна, діяльність державних службовців упорядковується нормами адміністративного права, але тільки у процесі виконання або забезпечення виконання ними організуючих функцій. Відносини ж службовця з органом щодо його праці (нормування, оплати тощо) не відносяться до управління, атому врегульовуються нормами трудового права. Інакше кажучи, згідно з такою думкою, здійснюючи свої службові права й обов'язки, держслужбовці вступають у державно-владні відносини, трактовані адміністративно-правовими нормами, а як носії особистих прав, вони є учасниками трудових відносин.

Інша точка зору стосовно правового регулювання відносин у сфері дисциплінарної відповідальності державних службовців підтримана більшістю представників науки адміністративного права (Ю. П. Битяк, В. В. Зуй, Л. Р. Біла-Тіунова, І. О. Каргузова та ін.). В основу їх позиції покладено відповідні ідеї й міркування. Розмежування сфер застосування принципів та норм публічного і приватного права – один із ключових принципів європейського адміністративного простору, реалізованого шляхом регламентації всіх питань вступу, проходження та припинення державної служби (в тому числі дисциплінарної відповідальності) адміністративно-правовими нормами.

Державна служба, як публічно-правовий інститут, повинна складати цілісну систему, засновану на службі державі в цілому. У реальності відносини державної служби виступають як адміністративні правовідносини, відносини служби і підпорядкування державних службовців виключно державі, а тому інститут дисциплінарної відповідальності держслужбовців регулюється адміністративним правом. Як слушно зазначає В. В. Зуй, нормами адміністративного права встановлюються дисциплінарна відповідальність і порядок її реалізації, коло суб'єктів і повноваження органів управління (посадових осіб), наділених «дисциплінарною» владою.

Представники вказаної наукової позиції наголошують на доцільності звільнення інституту державної служби (зокрема, дисциплінарної відповідальності держслужбовців) від дії норм трудового права навіть за умови, що цей інститут включатиме до механізму правового регулювання норми, аналогічні за формальним змістом із трудовими. Необхідно відходити від розуміння того, що державні службовці, по суті, є працівниками, хоча й з деякими особливостями правового статусу. І для реалізації такого підходу, підкреслює О. О. Гришковець, варто змінити метод упорядкування відносин у сфері державної служби, – максимально відмовившись від проявів диспозитивного на користь імперативного методу.

У процесів визначення галузевої належності інституту дисциплінарної відповідальності держслужбовців зауважимо, що від початку (тобто історично) він існує як інститут адміністративного права. Трудове право запозичило з положень зазначеного інституту поняття «дисципліна», «санкції», «принципи дисциплі-

нарної відповідальності» та ін. У радянський же період державного будівництва відбулася примусова підміна норм адміністративного права про дисциплінарну відповідальність держслужбовців нормами трудового права, які на той час регулювали єдиний інститут дисциплінарної відповідальності працівників і службовців. Сучасний стан правових засад інституту дисциплінарної відповідальності держслужбовців свідчить про збереження в деякій мірі норм трудового права для його впорядкування, що є відголоском радянського досвіду трактування відносин на державній службі, яке повинно бути викорінено.

Звертаючись до зарубіжного досвіду, відмітимо, що в країнах континентальної правової системи (Франція, Німеччина) правовий статус чиновника, в тому числі його дисциплінарна відповідальність, регламентують норми не трудового права, а виключно адміністративного. У Великобританії США правовий статус держслужбовців теж визначено системою спеціальних правових норм. Для держав соціалістичної системи права, навпаки, характерним є віднесення дисциплінарної відповідальності до трудового права з отожденням працівників і службовців (В'єтнам, КНР). Беручи до уваги тяжіння правової системи України до романо-германської, слід все ж орієнтуватися на досвід створення дисциплінарної відповідальності держслужбовців як інституту адміністративного права.

Однак на сьогодні в Україні досліджуваний інститут все ще знаходиться під впливом законодавства про працю. І саме це породжує більшість його проблем; однією з основних є вкрай низький ефект від застосування заходів дисциплінарної відповідальності й дотримання службової дисципліни.

Майбутнє правової регламентації державної служби вбачаємо не в субсидіарному запозиченні норм з різних правових галузей, а в переході до регулювання державної служби (в тому числі дисциплінарної відповідальності держслужбовців) виключно нормами адміністративного права, які повинні бути максимально систематизованими. Мова йде не про розмежування, а про послідовне витіснення, й нарешті, заміну норм трудового права на норми адміністративного права щодо врегулювання інституту дисциплінарної відповідальності держслужбовців.

Позитивним кроком у цьому напрямку є прийняття Закону України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. (що вступить у дію 01.01.2014 р.), спрямований на впорядкування державно-службових відносин нормами адміністративного права. Останній містить положення щодо вступу на державну службу, її припинення, оплати праці, заохочення й соціальних гарантій держслужбовця. Крім того, в ньому виділено окремих розділ, присвячений дисциплінарній відповідальності держслужбовців, де регламентовано питання дисциплінарних проступків, стягнень, порядку їх накладення та ін. Дія норм законодавства про працю поширюється на державних службовців у частині відносин, не врегульованих цим Законом (ч. 3 ст. 4). Набрання чинності вказаним Законом, безумовно, стане прогресивним рухом на шляху розвитку й удосконалення законодавства

в цій сфері. Підтримуючи позицію щодо зняття приватно правових пріоритетів у регламентації питань дисциплінарної відповідальності і держслужбовців (як інституту державної служби), ми переконані, що повне врегулювання питань державної служби адміністративно-правовими нормами дозволить створити дійовий механізм правової регламентації цього інституту в цілому, й дисциплінарної відповідальності державних службовців, зокрема.

О. М. Новак,
секретар Харківської міської ради

МІСЦЕВІ ВИБОРИ В ЄВРОПІ: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Досліджуючи будь-яке конституційно-правове явище, завжди корисно звернутися до його історичних витоків. Місцеві вибори, зокрема на європейському континенті, не є виключенням із цього правила.

Як відомо, елементи місцевого самоврядування мали місце ще в Стародавніх Греції та Римі. Вперше своє правове оформлення вони отримали в законі Юлія Цезаря 45 р. до н. е. за назвою «Lex municipalis». Цей Закон запровадив організацію місцевої влади на засадах загального принципу самоврядування, фактично встановив муніципальний устрій і започаткував нормативне застосування термінів «муніципалітет», «муніципальний». Організація муніципального устрою за законом Юлія Цезаря певною мірою копіювала державний устрій Стародавнього Риму. Так, основою самоврядування виступали громади, а вищим органом міського самоврядування – народні збори всіх жителів громади, організовані за куріальною системою. До компетенції народних зборів було віднесено вирішення загальних питань міського життя та обрання муніципальних магістратів, які утворювали муніципальну магістратуру, що здійснювала адміністративну й судову владу. Кожне місто мало муніципальний сенат (представницький орган), що нараховував 100 членів.

Для оформлення муніципальної влади як самостійного правового інституту важливу роль відіграли комунальні революції в Західній Європі XI-XIII ст. Їх результатом стало комунальне самоврядування, яке передбачало звільнення міста від влади феодалного власника та створення міських органів самоврядування – виборної ради та магістрату як виконавчого органу, що були незалежними від центральної «коронної» влади. Із моменту організації перших середньовічних міст та комун (приблизно X ст.) формування їх управлінських органів було виключно виборним. Разом з тим не варто ідеалізувати роль виборів при формуванні тогочасних структур місцевого самоврядування. По-перше, сам ви-