

УДК 349.22

Фомінова Андріана Олександрівна,
провідний спеціаліст департаменту економічної політики
Львівської обласної державної адміністрації,
докторант спільної заочної докторантури МАУП/МКА

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ДИСЦИПЛІНАРНУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ

У статті проведено аналіз вітчизняного історичного досвіду розвитку дисциплінарної відповідальності державних службовців від зародження державної служби в Україні (IX – XVII ст.), її подальшого утвердження у практиці державотворення до становлення й розвитку дисциплінарної відповідальності (кінець XVII – початок XVIII ст.). Підкреслено, що дисциплінарна відповідальність державних службовців нерозривно пов'язана з еволюцією державної служби. Розглянуто важливі нормативно-правові акти, які тією чи іншою мірою стосувалися дисциплінарної відповідальності державних службовців у XIX – на початку XX ст., у радянський період (1917 – 1991 рр.) та за час незалежності України. Увагу акцентовано на недоліках у врегулюванні службових відносин та проблемах дисциплінарної відповідальності державних службовців.

Ключові слова: державна служба, державний службовець, дисциплінарна відповідальність, адміністративна відповідальність, дисциплінарний проступок, дисциплінарне стягнення.

Постановка проблеми. У нових економічних умовах особливого значення набуває проблема дослідження та розвитку інституту дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні в історико-правовому аспекті з тим, щоб позитивний досвід минулих років належною мірою був відображений у сучасному законодавстві. Важливим є визначення етапів становлення і розвитку законодавства про дисциплінарну відповідальність державних службовців та встановлення особливостей кожного з цих етапів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання, пов'язані з матеріальним та процесуальним забезпеченням дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні, висвітлені в роботах В. С. Венедиктова, Н. М. Вапнярчук, М. І. Іншина, Л. М. Корнути, О. Д. Новак, Н. М. Неумивайченко, Д. П. Полівчука, В. І. Прокопенка, О. Ю. Синявської, М. І. Хавронюка, В. І. Щербини та ін. Проте, незважаючи на достатньо велику кількість змістовних наукових праць, написаних у минулі роки можемо стверджувати про те, що й дотепер у вітчизняному правознавстві бракує загально визнаної концепції правового забезпечення внутрішнього службового розпорядку в органах державної служби, немає єдиних принципів і методів забезпечення службової дисципліни, не повною мірою вирішені питання галузевої належності дисциплінарної відповідальності державних службовців, сутності службової дисципліни та дисциплінарного проступку, порядку притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності, юридичних гарантій забезпечення законності в процесі такої діяльності й деякі інші.

Постановка завдання. Метою статті є виявлення особливостей розвитку норм законодавства про дисциплінарну відповідальність державних службовців в історії державної служби в Україні; визначення, розгляд та аналіз етапів становлення системи нормативно-правових актів щодо цього інституту.

Виклад основного матеріалу дослідження. Зародження державної служби можна спостерігати у найдавніших державних утвореннях на території України. Протягом своєї історії український народ створив кілька великих державних об'єднань, які були визнані у тогочасному світі. Це – середньовічна феодальна держава Київська Русь (IX–XII ст.), Галицько-Волинська держава (XII–XIV ст.), Українська козацька республіка (середина XVII–XVIII ст.), Українська Народна Республіка і Українська Держава (1917–1920 рр.). Особливе місце в історії державотворення України належить Українській козацькій республіці. Українська козацька

держава була першою демократичною республікою тогочасного світу. Вона мала всі характерні ознаки держави: територію, чіткий адміністративно-полковий устрій, інститут державної влади, на чолі з гетьманом, який обирався на козацькій раді; поділ на судову та виконавчу владу; генеральну (козацьку) старшину; фінансову систему, військо, міжнародне визнання.

Установлення інституту професійного чиновництва поставило перед законодавцями питання про необхідність юридичної відповідальності держслужбовців, оскільки нормальне функціонування державного апарату неможливе в умовах повної безвідповідальності. У результаті було прийнято Соборне уложення 1649 р. (далі – Уложення 1649 р.), цей правовий акт містив комплекс норм, що регулювали найважливіші суспільні відносини у сфері основних галузей права, а також включав питання державного регулювання. Однак відмежування дисциплінарних проступків від кримінальних ще не було проведено. Застарілі форми притягнення посадових осіб тільки до кримінальної відповідальності, закріплені в Уложенні 1649 р., виявляються архаїчними і неефективними. Виникає потреба у створенні та розробці інституту відповідальності державних службовців.

Отже, у період IX-XVIII ст. відбувалося формування перших публічно-правових ознак державної служби і службовців, однак констатувати повне становлення державної служби на цьому історичному етапі доволі складно.

У цілому інститут державної служби та відповідальність державних службовців, у тому числі й дисциплінарна, виокремлюються починаючи з епохи петровських реформ (кінець XVII – початок XVIII ст.). Зокрема, становлення і регулювання системи державного управління та державної служби пов'язують із Табелем про ранги Петра I (далі – Табель), який зі змінами діяв аж до 1917 р. [9, с. 486-495]. Табель про ранги, затверджений Петром I 24 січня 1722 р., вперше чітко поділив державну службу на військову і цивільну, а останню, у свою чергу, – на статську і придворну.

Вирішальну роль у нормативному закріпленні юридичної відповідальності державних службовців відіграв регламент, який ще не містив чіткого розподілу кримінальної і дисциплінарної відповідальності, але певні ознаки такої диференціації можна спостерігати. Так, поряд із традиційними кримінальними посадовими злочинами, такими як хабарництво, перевищення службових повноважень, службове підроблення, регламент закріплює відповідальність за неналежне виконання чиновником його посадових обов'язків [1, с. 289]. У згаданому акті робляться перші спроби визначення поняття та ознак дисциплінарного проступку держслужбовця. Характерно, що за ці ж діяння, вчинені умисно, встановлювалася вже кримінальна відповідальність. Регламент передбачав відповідальність службовців не тільки за правопорушення, які могли бути вчинені з використанням службового становища чиновника, а й за діяння, що в термінології сучасного законодавства йменуються «аморальними проступками» [1, с. 313]. Регламентом була передбачена і система санкцій, серед яких до дисциплінарних стягнень можна віднести відставку або звільнення зі служби, позбавлення чину, штрафи та ін. Тобто можна констатувати, що початок становлення перших ознак дисциплінарної відповідальності державних службовців пов'язаний з епохою Петра I, тому цей період варто йменувати становленням державної служби та зародженням дисциплінарної відповідальності.

Період XIX – початку XX ст. є періодом становлення і розвитку дисциплінарної відповідальності державних службовців. Основним нормативно-правовим актом у цьому питанні стало Уложення про покарання кримінальні та дисциплінарні 1848 р. (далі – Уложення 1848 р.), яке об'єднувало норми стосовно як кримінальної, так і дисциплінарної відповідальності державних службовців. Уперше чітко визначено і дано широкий перелік дисциплінарних проступків, які разом із кримінальними злочинами зібрані в окремому розділі Уложення «Про злочини і проступки по службі державній». Характерною особливістю Уложення 1848 р. є відсутність загального поняття дисциплінарного проступку і водночас занадто велика кількість їх складів. В Уложенні 1848 р. подальшого розвитку набуває правове регулювання дисциплінарної відповідальності керівників державних органів і установ як спеціальних суб'єктів такої відповідальності. Останні могли бути притягнені до дисциплінарної відповідальності за: 1) примус підлеглого виконувати дії, що не належать до його службових обов'язків; 2) затримання без

законної причини винагороди за службу; 3) образу підлеглого; 4) слабкий нагляд за підлеглими, що призвів до розладу служби; 5) приховування злочину чи проступку підлеглих та ін. [7, ст. 429-437]. Очевидним недоліком дореволюційного законодавства про відповідальність державних службовців можна вважати відсутність чіткого визначення суб'єкта подібних правопорушень, тобто власне поняття «державний службовець». В Уложенні часто вживаються терміни «чиновник» (ст. 416), «посадова особа» (ст. 358), «особа, що перебуває на державній службі» (ст. 375) [7, с. 398], при цьому зміст згаданих термінів не розкривається. Така ситуація породжувала проблеми в правозастосовній діяльності. Стосовно власне санкцій (дисциплінарних стягнень), то серед них в Уложенні 1848 р. передбачено такі, як: 1) виключення зі служби (тобто позбавлення права вступати знову на державну службу, брати участь у виборах і бути обраним); 2) відсторонення від служби (тобто позбавлення права вступати на державну службу протягом 3 років з дня відсторонення); 3) відрахування від стажу служби, але не більше 1 року; 4) звільнення; 5) переведення з вищої посади на нижчу; 6) догана або сувора догана; 7) відрахування із жалування (платні), але не більше третини річного окладу; 8) зауваження. Крім цього до державних службовців як дисциплінарне стягнення могло бути застосовано арешт або грошовий штраф. Однак, не зважаючи на свою значимість у правовому регулюванні відповідальності державного службовця, Уложення не провело чіткого відмежування в поняттях проступку і злочину, залишив, таким чином, підставу для застосування дисциплінарного стягнення у невизначеному виді. Проте, за своєю систематизацією законодавство про цивільну службу того часу могло б послужити основою і в теперішній час.

Зміни в розвитку державної служби в цілому та дисциплінарної відповідальності, зокрема, відбулися в радянський період. Після революції 1917 р. усе дореволюційне законодавство було скасоване новою владою. У 1919 р. видано Положення про робітничі дисциплінарні товариські суди [3, ст. 537], у ст. 2 якого говорилося про те, що «дисциплінарні суди, окрім іншого, створені для розгляду справ про порушення всіма працюючими на підприємствах і установах загального нормального порядку, внутрішнього трудового розпорядку, а також постанов радянських органів про трудову і радянську дисципліну». Як дисциплінарні стягнення у ст. 9 Положення передбачались: догана; тимчасове позбавлення права участі у виборах і права бути обраним у радянські органи не більше ніж на шість місяців; тимчасове переведення на нижчу посаду; відправлення на суспільно необхідні роботи з оплатою.

Наступний етап розпочався з прийняттям у 1929 р. Постанови ЦВК і РНК СРСР від 13.10.1929 р. «Про основи дисциплінарного законодавства союзу РСР і союзних республік» (далі – Постанова) [8]. Цей документ роз'яснював, що дисциплінарна відповідальність здійснюється або в порядку підлеглості, або відповідно до правил внутрішнього трудового розпорядку. Якщо розглядати цю Постанову із сучасних позицій, можна помітити, що в ній установлювалася дисциплінарна відповідальність як службовців державних органів, так і працівників державних підприємств, установ і організацій.

Важливим етапом радянського періоду є прийняття Основ законодавства Союзу РСР і союзних республік про працю, затверджених Законом СРСР від 01.07.1970 р., та Кодексу законів про працю України 10.12.1971 р. (далі – КЗпП), де у ст. 147 закріплені види заходів стягнення (догана; звільнення) за порушення трудової дисципліни та визначено органи, правомочні їх застосовувати, строки та порядок накладення [2].

Доцільно згадати, що за часів СРСР в Україні не було самостійної державно-правової організації, а державний апарат був складовою партійного керівництва. Діяльність державного апарату спрямовувалася партійними організаціями, а правової регламентації цієї діяльності не було. Не було навіть визначення державної служби та правової основи її функціонування, і службовці органів влади, підприємств, установ, організацій розглядалися працівниками на умовах трудового договору з державою. Відсутність будь-якого попереднього досвіду правового регулювання обумовила чималі юридично-технічні труднощі у справі створення Україною власного законодавства про державну службу, становлення якого відбувається і до цього часу. Розвиток наукової думки щодо державної служби та її чинників у радянський період зумовив: по-перше, визнання державної служби правовим інститутом адміністративного права з одночасною

нормативною регламентацією значної частини його чинників нормами трудового права; по-друге, створення першооснови науково-теоретичної бази щодо поняття «посадова особа»; по-третє, визнання державної служби як особливого виду діяльності особи, пов'язаної з державним органом та здійсненню особливих державно-владних повноважень; по-четверте, створення теоретико-правових засад щодо такої категорії, як «службова кар'єра». Дисциплінарна відповідальність характеризувалася, по-перше, службовим підпорядкуванням винної особи начальнику, який накладав дисциплінарне стягнення; по-друге, порушенням службовцем обов'язків по службі. Розрізнялись такі види дисциплінарної відповідальності: 1) в порядку підлеглості; 2) в порядку, встановленому правилами внутрішнього трудового розпорядку; 3) в порядку, передбаченому статутами про дисципліну або спеціальними положеннями.

Слід підкреслити, що найбільш детально розробка і розвиток дисциплінарної відповідальності державних службовців здійснюються після проголошення незалежності України (з 1991 р. і до сьогодні), що складає останній період в історії формування цього виду відповідальності державних службовців. Україна стала першою з країн колишнього Радянського Союзу, яка в 1993 р. прийняла Закон «Про державну службу» [5], яким було встановлено особливий правовий статус державних службовців як осіб, уповноважених на виконання функцій держави. І хоча цей закон був далеким від досконалості, основне його значення проявилось в самому факті інституціоналізації в Україні державної служби, що є, своєю чергою, важливим етапом українського державотворення. Проте, щодо дисциплінарної відповідальності держслужбовців вказаний Закон містив недоліки, оскільки врегулюванню цього питання присвячена лише одна стаття. Звичайно, положення однієї статті закону не в змозі врегулювати повною мірою всі питання матеріального та процесуального характеру службово-деліктних відносин. Тому в більшості випадків державні службовці за порушення вимог дисципліни несуть відповідальність згідно з приписами трудового законодавства, що не можна визнати правильним. 17.11.2011 р. було прийнято новий Закон України «Про державну службу», в якому містився розділ VIII «Дисциплінарна та майнова відповідальність державного службовця» [6]. Цей Закон вже детальніше регулює інститут державно-службових відносин, що слугує зміцненню дисципліни в органах виконавчої влади. Однак і він не був позбавлений недоліків, у тому числі щодо визначення понять дисциплінарної відповідальності та дисциплінарного проступку державного службовця. У новій редакції нормативного акту чітко окреслені сфери державної служби, встановлені критерії до посад державної служби. Також розмежовано сфери застосування принципів та норм публічного та приватного права для регулювання відносин у сфері державної служби. Розмежовано політичні посади і посади державної служби для забезпечення політичної нейтральності державних службовців. Особа, яка вступає на державну службу, зобов'язана припинити членство в політичній партії. Однак Закон України «Про державну службу» 2011 р., незважаючи на в цілому позитивний і прогресивний характер, внаслідок ряду причин економічного та політичного характеру так і не набрав законної сили. Саме тому 10 грудня 2015 р. парламент України прийняв новий Закон «Про державну службу», який набрав чинності з 1 травня 2016 р. [4]. Цей нормативний акт містить ряд позитивних інновацій у частині врегулювання відносин дисциплінарної відповідальності державних службовців: по-перше, чітко окреслено коло проступків, за які держслужбовець може бути притягнений до дисциплінарної відповідальності; по-друге, закріплено застосування до державних службовців більш тривалих строків, протягом яких його може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності, порівняно зі строками, встановленими в КЗпП; по-третє, закріплено більш широке коло дисциплінарних стягнень, які можуть бути застосовані до державного службовця; по-четверте, сформульовано та законодавчо закріплено коло обставин, що пом'якшують або обтяжують відповідальність державного службовця; по-п'яте, чітко визначено механізм провадження у справах про дисциплінарні правопорушення.

У процесі подальшого розвитку державної служби в Україні доцільно виокремити чотири основних напрями нормативно-правової діяльності: а) посилення правових гарантій, соціальної і моральної захищеності державних службовців під час виконання ними своїх професійних обов'язків; б) створення чіткого механізму відповідальності державних службовців, узгодженого з

нормами адміністративного, цивільного, фінансового, трудового та кримінального права; в) юридичне визначення комплексу параметрів оцінювання діяльності державних службовців та запровадження системи адміністративної юстиції; г) боротьба з негативними явищами в системі державної служби.

Висновки. Отже, правове регулювання державної служби в Україні пройшло тривалий і складний шлях свого становлення та розвитку. Перші норми, що регулювали службові відносини, виникли ще у період ранньофеодальної Київської Русі та мали звичаєвий характер. Однак, оскільки сама служба мала вигляд не стільки професійної найманої діяльності, скільки виступала проявом повинності, підданства правителю (князю), який уособлював у собі і законодавчу, і виконавчу, і судову владу, то як такої необхідності у повноцінному правовому врегулюванні даної служби не було. Виключення становить період існування Козацької держави, в якій, незважаючи на переважання звичаєвого права, державна служба почала оформлюватися в окремий інститут. Це було обумовлено демократичним устроєм даного державного утворення. З кінця XVIII – початку XIX ст. державна служба починає все більше набувати ознак спеціальної професійної діяльності, а окремі аспекти її здійснення все частіше відображаються у відповідних правових актах. Проте як самостійний правовий інститут державна служба почала формуватися лише після проголошення незалежності України. Даний процес продовжується і зараз, адже, незважаючи на низку організаційно-правових заходів, запроваджених у даний період, повноцінної, якісної та всебічної правової регламентації державна служба в Україні досі не отримала. Дисциплінарна відповідальність державних службовців нерозривно пов'язана з еволюцією державної служби. Часом її виникнення слід вважати появу в 1722 р. Табеля про ранги всіх чинів військових, статських і придворних. Уложення про покарання кримінальні та виправні 1848 р. встановлювало склади злочинів і проступків по службі, визначало міри покарань і стягнень за них, давало характеристику останніх, називало суб'єктів, які мали право призначати покарання, хоча й не проводило чіткого розмежування між проступками по службі і злочинами. За радянської доби в Україні державний апарат став невід'ємним складником партійного керівництва. Його діяльність спрямовувалася партійними організаціями, а правової регламентації бракувало. Не існувало навіть визначення поняття «державна служба» і правових підвалин її функціонування. Відродження державної служби в Україні розпочалося після проголошення незалежності і прийняття у 1993 р. Закону України «Про державну службу».

Аналіз історичного аспекту науково-теоретичної думки щодо інституту державної служби та її структурних елементів, в тому числі дисциплінарної відповідальності, дає підстави виокремити такі періоди її становлення та розвитку: 1. Дореволюційний період (кінець XVII – початок XX ст.); 2. Радянський період (1920 – 1990 рр. XX ст.); 3. Період незалежності України (1991р. XX ст. – теперішній час).

У свою чергу за роки незалежності України державна служба у своєму розвитку пройшла такі основні етапи: 1) протягом 1994-1999 рр. створені засади для розбудови сучасної державної служби; 2) протягом 2000-2004 рр. Стратегією реформування системи державної служби в Україні визначено напрями реформування та подальшого розвитку державної служби; 3) з 2005 р. тривала реалізація Програми розвитку державної служби на 2005-2010 роки, вжиті заходи з адаптації державної служби до принципів організації Європейського адміністративного простору; 4) з 2011 р. розпочалась модернізація інституту державної служби, яка триває і до сьогодні.

Список використаних джерел

1. Законодательство Петра I / отв. ред.: А. А. Преображенский, Т. Е. Новицкая. – М.: Юрид. лит., 1997. – 750 с.
2. Кодекс законів про працю України: Закон України від 10 груд. 1971 р. № 322-УШ // Відомості Верховної Ради Української РСР (далі-ВВР). – 1971. – № 50. – Ст. 375 (з наст. змін. та допов.).
3. Положение о рабочих дисциплинарных товарищеских судах // Собр. Указов. – 1920. – № 56. – Ст. 537; 1921. – № 23-24. – Ст. 142.

4. Про державну службу: Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-УІІ // ВВР. – 2016. – № 4. – Ст. 43(з наст. змін. та допов.).
5. Про державну службу: Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723-ХІІ // ВВР. – 1993. – № 52 – Ст. 490.
6. Про державну службу: Закон України від 17 лист. 2011 р. № 4050-УІ // ВВР. – 2012. – № 26. – Ст. 273.
7. Российское законодательство X-XX веков. – [В 9-ти т.: Т. 6: Законодательство первой половины XIX века] / под общ. ред. О. И. Чистякова. – М.: Юрид. лит., 1988. – 432 с.
8. Собр. законов и распоряжений Рабоче-Крестьян. Правительства СССР. – 1929. – № 71. – Ст. 670.
9. Табель о рангах // ПСЗ Рос. империи с 1649 г. – [Т. VI. – 1720-1722]. – Спб.: Типогр. // Отд. Собств. Его Император. Величества канцелярии, 1830. – 816 с.

Фоминова А. А. Становление и развитие законодательства о дисциплинарной ответственности государственных служащих в Украине

В статье проведен анализ отечественного исторического опыта развития дисциплинарной ответственности государственных служащих от зарождения государственной службы в Украине (IX – XVII вв.), ее дальнейшего утверждения в практике государственного строительства до становления и развития дисциплинарной ответственности (конец XVII – начало XVIII в.). Подчеркнуто, что дисциплинарная ответственность государственных служащих неразрывно связана с эволюцией государственной службы. Рассмотрены важные нормативно-правовые акты, которые в той или иной степени касались дисциплинарной ответственности государственных служащих в XIX – начале XX в., в советский период (1917 – 1991 гг.) и за время независимости Украины. Внимание акцентировано на недостатках в урегулировании служебных отношений и проблемах дисциплинарной ответственности государственных служащих.

Ключевые слова: государственная служба, государственный служащий, дисциплинарная ответственность, административная ответственность, дисциплинарное правонарушение, дисциплинарное взыскание.

Fominova A. A. Formation and development of legislation on disciplinary liability of civil servants in Ukraine

The article analyzes the domestic historical experience of development of disciplinary responsibility of civil servants from the origin of public service in Ukraine (IX – XVII centuries), its further approval in the practice of state building to the formation and development of disciplinary responsibility (late XVII – early XVIII century). It is emphasized that the disciplinary responsibility of civil servants is inseparably linked with the evolution of the civil service. Considered important regulatory legal acts, which to some extent concerned the disciplinary responsibility of civil servants in the XIX – early XX century, in the Soviet period (1917 – 1991) and during the independence of Ukraine. Attention is focused on the shortcomings in the regulation of official relations and the problems of disciplinary responsibility of civil servants.

Key words: civil service, civil servants, disciplinary liability, administrative responsibility, disciplinary offense, disciplinary action.

Надійшла до редакції 1 вересня 2017 р.

