

Якименко І. В.

*аспірант кафедри історії держави і права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ДИСЦИПЛІНАРНУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У РОСІЙСЬКІЙ ІМПЕРІЇ (XVIII - ПЕРША ПОЛОВИНА XIX СТ.)

Початки формування законодавства про дисциплінарну відповідальність державних чиновників сягали ще петровських часів. Зокрема, у виданому в 1720 році Генеральному регламенті окреслювалося коло основних обов'язків канцеляристів та службовців, та визначав покарання, які накладалися на осіб, що порушили службові обов'язки [1]. Водночас, вищезазначений документ не був позбавлений недоліків, зокрема у ньому знайшли відображення лише найбільш тяжкі види дисциплінарних правопорушень, не відбулося розмежування між кримінальним злочином та дисциплінарним проступком [2, 99].

Одночасно, було прийнято серію актів, які були покликані сформувати у чиновників більш відповідальне ставлення до виконання своїх посадових обов'язків та змусити їх у свої діях керуватися чинними нормативно-правовими актами. Зокрема, укази від 14 травня 1723 року та 20 січня 1724 року зобов'язували чиновників під загрозою покарань передбачених Генеральним регламентом, до своєчасного і точного виконання указів та звітування за проведену роботу [3]. Характерною рисою цих указів був їх локальний характер – вони сконцентровувалися на регулюванні вузького кола суспільних відносин щодо дисципліни праці.

Недосконалість Регламенту та наявність значної кількості прогалин у сфері дисциплінарної відповідальності чиновників змусив царський уряд активізувати свою правотворчу діяльність. У XVIII ст. царським урядом розробляється і вводиться в дію декілька десятків нормативних актів, які були спрямовані посилен-

ня відповідальності державних службовців у процесі їх адміністративної діяльності [4, 210].

Водночас, слід звернути увагу що російське законодавство про дисциплінарну відповідальність державних службовців носило несистематизований характер – був відсутній єдиний документ який би містив чіткий перелік основних прав та обов'язків чиновника, а також встановлював підстави та порядок притягнення його до дисциплінарної відповідальності. Як наслідок, більшість положень документів щодо підстав відповідальності, видів стягнень, порядку їх накладення, або дублювалися і повторювали одне одну, або навпаки – протирічили. Так, наприклад, укази Сенату від 15 грудня 1749 [5] та від 10 червня 1765 року [6] фактично відтворювали норму Генерального регламенту 1720 року про накладення штрафних стягнень на чиновників, що несвоєчасно з'явилися на робоче місце.

Спробою систематизації норм, що визначали правовий статус державного службовця стало видання у 1832 році Статуту про службу цивільну. Новий закон більш чітко визначали правовий статус чиновника, окреслював коло його основних прав та обов'язків, визначав гарантії проходження державної служби тощо. Прийняття цього акту було позитивно оцінено багатьма дослідниками дореволюційного бюрократичного апарату. Водночас, не заперечуючи проти прогресивного значення прийнятого документу, на наш погляд, він мав і суттєвий недолік, позаяк не забезпечив згрупування норм, які регулювали відносини у сфері дисциплінарної відповідальності чиновників. Зазначені норми продовжували хаотично розташовуватися по різних томах прийнятого у 1823 році Зводу законів Російської імперії. Так, питання відповідальності вищих чиновників визначалися у першому томі, чиновників губернського рівня – у другому томі, в п'ятнадцятому томі (Уложення про покарання) закріплювалися загальні види службових злочинів та проступків, а також визначалися міри покарання.

Крім того, прийняття Зводу законів Російської імперії лише частково вирішила проблему систематизації діючих правових

норм у сфері юридичної відповідальності державних чиновників. Практика надання органам державної влади право самостійно приймати положення та правила внутрішнього розпорядку призводила до того, що: «чимало нормативних актів містили правові норми щодо юридичної відповідальності державних службовців, часто встановлюючи різні стягнення за однакові правопорушення або взагалі суперечили один одному» [4, 215].

Очевидно, що наявність подібних протиріч та прогалин, а також загальний курс на централізацію системи управління та посилення контролю за діяльністю чиновників зі сторони їх керівництва, зумовив включення до нового «Уложення про покарання кримінальні та виправні» (1845 р.) більш обширного переліку норм, що становили інститут юридичної відповідальності державних чиновників. Порівняльний аналіз розділів нормативно-правових актів 1832 та 1845 року, дає підстави зробити висновок, що в Уложенні 1845 року розділ 5 «Про злочини та проступки на державній чи громадській службі» є значно ширшим по об'єму та містить значно більший перелік складів неправомірних дій чи бездіяльності чиновників. Так, проти 60 статей розділу в редакції 1832 року, розділ 1845 року містив вже 176 статей, а загальна кількість статей про посадові злочини та проступки, сягала більш ніж 300 [7, 16]. Аналізуючи роль та місце Уложення 1845 року у формуванні інституту дисциплінарної відповідальності державних чиновників, слід зазначити, що даний документ дійсно був важливим кроком у напрямку виокремлення дисциплінарної відповідальності з інших видів юридичної відповідальності: конкретизовані види дисциплінарних правопорушень, узагальнено види дисциплінарних стягнень тощо. Водночас, на наш погляд, не слід і переоцінювати Уложення 1845 року, оскільки воно не вирішило основних проблем, що існували в цій сфері протягом усього XIX ст.: повністю не відокремило дисциплінарних проступків від службових злочинів, не було нормативно визначено поняття посадової особи, та не усунуто існуючі протиріччя з іншими нормативно-правовими актами, що діяли у цій сфері. Прагнен-

ня законодавця охопити всі можливі варіанти протиправної поведінки державних службовців часто призводили до надмірної регламентації цієї сфери. Так, відповідальність за «нерадение и небрежность» державних службовців під час виконання своїх обов'язків була передбачена у 149 статтях Уложення [8, 142]. Подібна надмірна деталізація складів дисциплінарних проступків викликала справедливую критику тогочасних юристів. Зокрема, відомий український–адміністративіст М. Куплевакський писав: «детальне перерахування дисциплінарних проступків не потрібно та неможливо» [24, 27].

Таким чином, протягом XVIII – перша половина XIX ст. в Російській імперії сформувалася нормативно-правова база у сфері дисциплінарної відповідальності державних чиновників. Особливістю законодавства про дисциплінарну відповідальність цього період слід визнати його не повністю систематизований характер, тісний зв'язок з кримінальним законодавством, наявність великої кількості прогалин.

Література:

1. Генеральный регламент 1720 г. // Реформы Петра I. Сборник документов. Сост. В.И.Лебедев. М., Гос.соц.-эк.изд-во, 1937. – С. 108-135
2. Ширяев В. Н. Взяточничество и лиходействие в связи с общим учением о должностных преступлениях / В. Н. Ширяев. – Ярославль : Тип. Губ. правл., 1916. – 570 с
3. ПСЗРИ. –Собр. 1-е. – Собр. 1. – Т.VI. СПб. 1832. – №4422, № 4424
4. Бармак В.М. Формування російської імперської системи державної служби на українських землях (XVIII – XIX ст.) – Тернопіль: Видавництво Астон, 2016. – 392 с.
5. ПСЗРИ. –Собр. 1-е. – Собр. 1. – Т.XIII. СПб. 1832. – №9695
6. ПСЗРИ. –Собр. 1-е. – Собр. 1. – Т.XVII. СПб. 1832. – №12417
7. Дудырев Ф.Ф. Унификация уголовно-правовых норм и институтов в уголовном уложении 1903 г. (на примере должностных (служебных) преступлений) // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. – 2012. – №4. – С. 16-23
8. Материалы для пересмотра нашего уголовного законодательства Т. 1. – Санкт-Петербург : М-во юстиции. – 1881. – IX, 658 с.
9. Куплевакский Н. О. Проект устава о служебных провинностях. СПб.: тип. Правительствующего Сената, 1898. – 29 с.