

*Єрмоленко-Князева Л. С.,  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри менеджменту, економіки та права  
Кіровоградської льотної академії  
Національного авіаційного університету*

## СТАНОВЛЕННЯ ТА СУЧАСНІ КОНЦЕПЦІЇ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

**Анотація.** У статті розглянуто історичний розвиток становлення дисциплінарної відповідальності. Проаналізовано історичні періоди дисциплінарної відповідальності. Автор акцентує увагу на розкритті сутності і змісту історичного розвитку інституту дисциплінарної відповідальності державних службовців.

**Ключові слова:** відповідальність, дисциплінарна відповідальність, державний службовець.

**Постановка проблеми.** Метою є дослідження генези та сучасних концепцій дисциплінарної відповідальності.

**Стан дослідження.** Аналіз будь-якого правового інституту, зокрема й дисциплінарної відповідальності державних службовців, потребує дослідження його еволюційних ознак, які відбуваються у нормах права і в юридичній практиці. Дисциплінарна відповідальність державних службовців стала предметом обговорення лише після остаточного формування її інститутів, державної служби і відповідальності загалом. Теоретичною основою дослідження загальних питань сутності юридичної відповідальності стали праці В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, О.П. Альохіна, С.С. Алексєєва, В.К. Андрєєва, Б.Т. Базилева, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, В.М. Бєвзенко, К.С. Бельського, Ю.П. Битяка, А.С. Васильєва, І.П. Голосніченка, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, Л.Є. Кисіль, Л.В. Коваля, В.К. Колпакова, Д.М. Лук'янця, Н.С. Малєїна, В.М. Манохіна, В.М. Марчука, Н.П. Матюхіної, Н.Р. Нижник, Д.М. Овсянка, В.Ф. Самошенка, Ю.О. Тихомирова, О.М. Якуби та ін.

**Виклад основного матеріалу.** Досліджуючи інститут відповідальності, відзначимо, що за джерелами виникнення вона є поняттям, яке має моральний зміст і водночас – правове призначення [1; с. 252]. Споконвічно сутністю інституту відповідальності було застосування справедливого покарання до винної особи. Як зазначав Т. Гоббс, «істотною особливістю покарання є те, що воно – це зло, яке заподіюється з боку державної влади» [2, с. 244].

Формування і становлення інституту відповідальності відбувалося протягом тривалого часу, який можна поділити на декілька періодів. Початок I періоду – античного – можна умовно пов'язати із судом над Сократом в Афінах у 399 р. до н.е. Платонівсько-стоїчна філософія та процес над Сократом мали істотне значення для зародження і розвитку концепції відповідальності. Процес над Сократом став прикладом реакції суспільства і держави на соціально шкідливе людське діяння як підстави настання відповідальності. Аристотель, вирішуючи питання про волю людини [3, с. 12], відзначав, що законслухняний громадянин повинен мати здатність розрізняти гарне і погане, а також здатність вибирати між ними, тобто обирати правильний варіант поведінки відповідно до об'єктивних морально-правових категорій [1, с. 11].

Античні філософи розглядали відповідальність як складову категорій «справедливість», «розумність» та тлумачили її як необхідну поведінку, як неухильне виконання законів. Більш широке теоретичне обґрунтування відповідальності отримала в середині XIX ст., зокрема в роботі Л. Феєрбаха «Про спіритуалізм і матеріалізм», який визначав, що первісною була форма зовнішньої відповідальності, яка поступово перетворилася на внутрішню форму у процесі становлення людини як особистості [4, с. 23].

Основні положення давньогрецьких і давньоримських філософів про відповідальність згодом були розвинені авторами Нового Завіту та у творах християнської церкви, які поєднали елементи цього механізму з догматами про єдиного Бога і майбутній суд [5, с. 59]. Євангельський Логос стає частиною реального життя християн, предметом віри народних мас, що зобов'язував кожного християнина постійно звітувати про свої вчинки, оцінював і визначав його поведінку [3, с. 13].

Запровадження християнської концепції стало поштовхом до більш гуманного ставлення до людини. Центральним у ній стає такий елемент, як «звіт – відповідь – пояснення», що дало процесуальності й завершеності християнській концепції відповідальності, а у подальшому дало назву інституту відповідальності.

Отже, в античний період інститут відповідальності не тільки мав каральне значення, але й забезпечував права обвинувачуваного: бути вислуханим, доводити свою невинуватість, заявляти клопотання, тобто одержувати деякі гарантії проти необґрунтованого карального впливу [3, с. 14].

Виникнення державної служби як самостійного виду державної професійної діяльності у другій половині XVII століття в Європі, зокрема у Німеччині та Франції [6, с. 142–145], поклато початок II періоду формування і становлення інституту відповідальності – становлення права Російської імперії на теренах України. До сьогодні інститут державної служби еволюціонував в одну з підвалин демократичної правової держави, важливу гарантію ефективного функціонування державного механізму.

Із XVII ст. до початку XIX ст. відбувалося становлення законодавчих вимог до проходження служби в державних органах, визначалися складові їх правового статусу.

Уперше поняття «відповідальність» розглядалось галуззю права, як-от державне право, пізніше, в XIX ст., цим поняттям послуговувалися інші галузі права, зокрема цивільне і кримінальне. У науку адміністративного права та законодавства воно увійшло в XX столітті [1, с. 16]. У цей період відповідно до закону від 24 січня 1722 року «Табель о рангах всех чинов воинских, статских и придворных, которые в каком классе чины» [7, с. 142–143] було здійснено перший формально-юридичний поділ державної служби на три види: військова, цивільна й придворна. До того ж Петро I затвердив Генеральний регламент

1720 року, в якому було викладено перелік службових правопорушень, за які чиновники притягались до дисциплінарної відповідальності, зокрема: крадіжка службових документів, включення у доповідь неправдивих відомостей про стан справ, внесення в інтересах тих чи інших осіб «виправлень» до офіційних протоколів, несанкціоноване поширення інформації про прийняті адміністративними органами рішення. Отже, у цей період було здійснено перші спроби оформлення складів дисциплінарних проступків державних службовців.

Наступним важливим історичним кроком у розвитку дисциплінарної відповідальності державних службовців було прийняття Катериною II «Устава Благочиния» від 8 квітня 1782 року, який визначав склад правопорушень, пов'язаних із державною службою: зловживання посадою, втрата посади, невиконання обов'язків. Зауважимо, що хоча ознаки цих складів більше відповідали дисциплінарному проступку, ніж службовому злочину, у досліджуваній період ці правопорушення визнавались злочинами, оскільки за їх скоєння передбачалося кримінальне покарання. Ще однією особливістю зазначеного Уставу, як указує Н.П. Матюхіна, був перелік вимог, які пред'являлися до державних службовців: бездоганність поведінки, здоровий розум у справі, добра воля до служби [8, с. 24].

Отже, за часів існування Російської імперії, до складу якої входила більшість території України, обов'язки державного службовця, вимоги до нього, а також види стягнень за їх невиконання регламентувалися численними правовими актами. Саме тому у другій половині 40-х років XIX ст. з метою упорядкування дисциплінарних стягнень, спрямованих на посилення відповідальності державних службовців, а також розмежування службових проступків і злочинів, було прийнято «Уложение о наказаниях Уголовных и исправительных» [9, с. 16], яке стало, по суті, першим у Російській імперії кримінальним кодексом [10, с. 214].

За службові проступки і посадові злочини в Уложенні встановлювалися типово дисциплінарні стягнення [10, с. 216]: звільнення зі служби, позбавлення посади, переміщення з вищої посади на нижчу, суворі догана із занесенням до послужного списку, вирахування із жалування, суворі догана без занесення до послужного списку, суворе зауваження.

Отже, дисциплінарна відповідальність у цей період не отримала свого чіткого визначення і відмежування від кримінальної та інших видів відповідальності, оскільки наявне законодавство не містило чіткого розрізнення понять дисциплінарного чи службового проступку, складів дисциплінарних проступків та переліку стягнень, які накладаються виключно за подібні проступки, а не посадові злочини.

III періодом у розвитку дисциплінарної відповідальності державних службовців є радянський, початок якого пов'язаний із Жовтневою революцією 1917 року, що характеризувався розвитком системи органів державної влади, які виникли після падіння монархії. Цей період умовно можна поділити на довоєнний, воєнний та повоєнний, кожен з яких мав певні особливості.

У цей період окреслюється система дисциплінарних стягнень, визначаються підстави їх накладення, закріплені у Постанові Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету «Про дисциплінарні стягнення за порушення службової дисципліни в радянських установах», відповідно до якої до державних службовців могли бути застосовані такі стягнення: а) догана; б) догана з оприлюдненням у пресі; в) арешт до 2-х тижнів (у 1923 році це стягнення було скасовано). Як зазначає І.С. Гриценко, аналіз цієї системи стягнень дає науковцям підстави стверджувати, що останні були заходами соціального

захисту, які, з одного боку, мали на меті створення таких умов, які б унеможливили повторне вчинення дисциплінарного проступку, а з іншого – сприяли вирішенню завдань щодо попередження вчинення проступків у майбутньому [11, с. 332].

До того ж у 1923 році з метою боротьби зі службовою недбалістю, проступками і незаконними діями осіб, які обіймають відповідальні посади в державних органах, було створено дисциплінарні суди. Вони мали право накладати дисциплінарні стягнення: зауваження, догана, пониження посади, домашній арешт та ін., а також у разі застосування дисциплінарних стягнень поєднувати ці засоби покарання.

Окрім дисциплінарних судів, діяли місцеві дисциплінарні товариські суди, компетенція яких поширювалась на всіх робітників і службовців.

Питання щодо притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності закріплювались у численних законодавчих актах та регулювались багатьма вищими і центральними органами державної влади. Зауважимо, що з прийняттям у 1929 році Постанови виконавчого комітету Ради народних комісарів СРСР «Об основах дисциплинарного законодательства Союза ССР и союзных республик» [12, с. 21], яка діяла до розпаду СРСР, ситуація майже не змінилась.

Окрім цих основ дисциплінарного законодавства, значний вплив на притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності мало трудове законодавство [12, с. 21].

Отже, радянський період характеризується становленням правового регулювання дисциплінарної відповідальності, норми якого однаковою мірою поширювалися на всі категорії працівників, без виокремлення категорій, роду заняття, напряму трудової діяльності працівників.

До початку Великої Вітчизняної війни державна служба перестала існувати як юридично й організаційно відокремлений вид діяльності. Унаслідок цього дисциплінарна відповідальність службовців майже не відрізнялась від відповідальності робітників. Слід звернути увагу на те, що за радянських часів інститут державної служби і правове регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців були предметом регулювання законодавства про працю.

Значні зміни у трудовому законодавстві відбулися у воєнний період. Указом Президії Верховної Ради СРСР «Про режим робочого часу робітників і службовців на період війни» від 26 червня 1941 року директорам підприємств дозволялося встановлювати обов'язкові понаднормові роботи тривалістю до 3-х годин на день. Відповідно до указів Президії Верховної Ради СРСР від 9 квітня 1942 року та від 9 січня 1943 року скасовувалися чергові та додаткові відпустки, які було замінено грошовою компенсацією, але її виплата була тимчасово призупинена. Відпустка надавалась тільки підліткам до 16 років.

Разом із засобами заохочення сумлінних працівників збільшувалося застосування примусових заходів до порушників трудової та службової дисципліни. За окремі порушення дисципліни, крім дисциплінарної, застосовувалась також кримінальна відповідальність [13, с. 189].

У повоєнний період правова база України розвивалася на основі принципу пріоритету союзного законодавства. Посилення партійного керівництва безпосередньо торкалося і законодавчої діяльності держави. Директиви партійних з'їздів, рішення пленумів Комуністичної партії Радянського Союзу набували в державі нормативного значення. Правова регуляція важливих сфер життя здійснювалась спільними актами партійних і радянських органів, які мали юридичну силу.

Радянський період становлення інституту дисциплінарної відповідальності характеризується також зміною методологічних орієнтирів, відповідно до яких відбувається його розвиток. Адміністративне право, на думку Б.В. Авер'янова, повинно визначатися не як «право державного управління», а як «право забезпечення і захисту прав людини» [1, с. 87–92; 2, с. 10].

IV період – формування і розвитку інституту дисциплінарної відповідальності державних службовців у роки незалежної України – пов'язаний із побудовою незалежної держави і прийняттям Конституції України. Затвердження концепцій адміністративної реформи та реформи адміністративного права у цей період обумовлювали подальше удосконалення, законодавче оформлення цього інституту, визначали актуальність дослідження дисциплінарної відповідальності, зокрема й державних службовців.

Інститут державної служби в нашій країні було створено лише після проголошення незалежності. Чинний Закон України «Про державну службу» було прийнято 16 грудня 1993 року [14] як один із фундаментальних законів незалежної України, який безпосередньо стосувався процесу розбудови державності, визначення основних засад створення та функціонування органів державної влади на протигагу партійно-номенклатурної організації державно-службових відносин. У законі було визначено систему проходження державної служби та кар'єри державного службовця, особливості статусу державного службовця, деталізовано поняття патронатної служби, службової кар'єри, утворено систему управління державною службою – спеціальний орган управління державною службою – Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України та міжвідомчий дорадчий орган – Координаційну раду з питань державної служби.

У 1993 році в межах реалізації пріоритетних напрямів, закріплених у Законі України «Про державну службу», рішенням центрального органу виконавчої влади було створено координаційний комітет [14], який визначив офіційне тлумачення поняття «державний службовець», відповідно до якого державним службовцем вважається особа, яка:

– здійснює професійну діяльність на посаді в державному органі та його апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави;

– уповноважена за законами або іншими нормативними актами на здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій;

– отримує заробітну плату за рахунок державних коштів;

– на момент набрання чинності Законом перебувала в трудових відносинах з органами державної виконавчої влади, Апаратом Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та їхніх виконавчих органів.

Характеризуючи сучасні концепції дисциплінарної відповідальності державних службовців, зауважимо, що наразі цей вид відповідальності часто або ототожнюється з адміністративною відповідальністю, або, на думку окремих науковців, вважається різновидом більш широкого кола адміністративних правопорушень [15, с. 167].

**Висновки.** З огляду на викладене можна визначити так:

1. Сучасні концепції дисциплінарної відповідальності є досить спірними і потребують подальшого удосконалення.

2. Дисциплінарна відповідальність державного службовця пов'язана з історією виникнення і розвитку інститутів дисциплінарної відповідальності та державної служби.

3. Історичний розвиток дисциплінарної відповідальності державних службовців умовно можна розподілити на такі періоди:

– перший період – античний – характеризується першим формально-юридичним закріпленням державної служби та інституту відповідальності загалом;

– другий період – становлення права Російської імперії на теренах України, який характеризується нормативно-правовим закріпленням складів правопорушень, що були пов'язані з державною службою, упорядкуванням дисциплінарних стягнень, спрямованих на посилення відповідальності державних службовців, а також спробою розмежування службових проступків і злочинів. Викладене свідчить про відсутність належного законодавчого закріплення у законодавстві дисциплінарної відповідальності, її відповідного відмежування від інших видів юридичної відповідальності;

– третій період – радянський, який умовно можна поділити на довоєнний, воєнний та повоєнний. Довоєнний період характеризується подальшим розмежуванням посадового проступку і злочину; закріпленням у законодавстві правил застосування стягнень до державних службовців і визначенням порядку їх застосування; створенням дисциплінарних судів, а також таблицею дисциплінарних стягнень, який класифікував проступки на дві категорії. Значним недоліком цього періоду є численність законодавчих актів, які регулювали питання дисциплінарної відповідальності державних службовців, а також погляд на державну службу в радянський період як на звичайну найману роботу за трудовим договором. Повоєнний період характеризувався тим, що нормативно-правова база дисциплінарної відповідальності державних службовців розвивалася на підставі принципу пріоритету союзного законодавства; регулювання службової та трудової дисципліни у цей період почало набувати більш демократичних ознак;

– четвертий період – становлення і розвитку інституту дисциплінарної відповідальності державних службовців у роки незалежної України. Цей період характеризується здійсненням адміністративної реформи в Україні, яка спрямована на розвиток державної служби, актуальністю дослідження дисциплінарної відповідальності державних службовців, необхідністю її подальшого удосконалення та законодавчого оформлення.

4. Дослідження історичного розвитку інституту дисциплінарної відповідальності державних службовців свідчить про прийняття низки нормативно-правових актів, спрямованих на визначення складових цього виду юридичної відповідальності, які протягом визначеного періоду не отримали законодавчого закріплення. Саме тому стверджувати про зародження і подальший її розвиток можна лише на підставі аналізу законодавства щодо застосування до державних службовців дисциплінарного стягнення.

#### *Література:*

1. Літошенко О.С. Адміністративна відповідальність в системі юридичної відповідальності : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.С. Літошенко. – К., 2004. – 199 с.
2. Гоббс Т. Сочинения в 2 т. / Т. Гоббс. – М. : Мысль, 1991. – Т. 2. – 736 с.
3. Гришина Н.В. Соціально-правовий аспект адміністративної відповідальності : дис. кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Н.В. Гришина. – Х., 2007. – 193 с.
4. Бернштейн Д.И. Правовая ответственность как вид социальной ответственности и пути ее обеспечения / Д.И. Бернштейн. – Ташкент : Изд-во «ФАН», 1989. – 145 с.
5. Луговий І.О. Адміністративна відповідальність за правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення : 12.00.07 / І.О. Луговий. – К., 2007. – 199 с.
6. Петришин А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ / А.В. Петришин. – Х. : Факт, 1998. – С. 142–145.

7. Полное собрание законов Российской империи : Т. IV. – М., 1830. – 943с.
8. Матюхіна Н.П. Управління персоналом органів внутрішніх справ України: організаційно-правові засади : дис. д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Н.П. Матюхіна. – Х., 2002. – 437 с.
9. Климкина Е.В. Административно-правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего России : дисс. . канд. юрид. наук : 12.00.14 / Е.В. Климкина. – М., 2007. – 204 с.
10. Тація В.Я. Історія держави і права України. Підручник. – У 2-х т. / за ред. В.Я. Тація, А.Й. Рогожина, В.Д. Гончаренка. Том 1. – К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 368 с.
11. Гриценко І.С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права : дис. доктора юрид. наук : 12.00.07 / І.С. Гриценко. – Х., 2008. – 428 с.
12. Климкина Е.В. Административно-правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего России : дисс. . канд. юрид. наук : 12.00.14 / Е.В. Климкина. – М., 2007. – 204 с.
13. Музиченко П.П. Історія держави і права України : підручник / П.П. Музиченко. – 2001. – С. 189.
14. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 року № 3723-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12>.
15. Якуба О. Советское административное право (Общая часть)/О. Якуба. – К. : Вища школа, 1975. – 231 с.

### **Ермоленко-Князева Л. С. Становление и современные концепции дисциплинарной ответственности**

**Аннотация.** В статье рассмотрено историческое развитие становления дисциплинарной ответственности. Проанализированы исторические периоды дисциплинарной ответственности. Автор акцентирует внимание на раскрытии сущности и содержания исторического развития института дисциплинарной ответственности государственных служащих.

**Ключевые слова:** ответственность, дисциплинарная ответственность, государственный служащий.

### **Yermolenko-Kniazieva L. Becoming and modern conceptions of disciplinary**

**Summary.** Historical development of becoming of disciplinary responsibility is considered in the article. The historical periods of disciplinary responsibility are analysed. An author accents attention on opening of essence and maintenance of historical development of institute of disciplinary responsibility of civil servants.

**Key words:** responsibility, disciplinary responsibility, civil servant.