

The research is devoted to the study of the main legal aspects of international cooperation on anti-doping activities. The main characteristic of the current state of this area is the confrontation between the growing anti-doping sentiment in the society and the billions of dollars of the pharmaceutical industry, which seeks to develop new ways to use doping in sport. This situation not only jeopardizes the integrity of sporting events, but also becomes a huge threat to life and health both for people who use doping and for future generations of mankind. States and sports organizations realize this danger and cooperate to combat doping on a multilateral basis through participation in international organizations, as well as on a bilateral basis (negotiating, concluding bilateral agreements), etc. The main directions of such cooperation are discussed in this article.

Keywords: sports, doping in sports, Anti-Doping Convention, International Convention against Doping in Sport, Anti-Doping Code, World Anti-Doping Agency, WADA, anti-doping activity.

УДК 342.98:35.086(477.5)«18-20»

Якименко І.В., НУ «ОЮА»

ПОРУШЕННЯ МОРАЛЬНО-ЕТИЧНИХ НОРМ, ЯК ПІДСТАВА ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ ХVІІІ – ПОЧ. ХХ СТ.

У запропонованій статті досліджується проблема дисциплінарної відповідальності державних службовців за порушення морально-етичних норм в дореволюційному праві Російської імперії у ХVІІІ – на початку ХХ ст. Проаналізовано стан дотримання дореволюційними чиновниками морально-етичних норм у професійному середовищі та побуті, зроблено висновок про їх чисельні порушення. Виконано аналіз стану нормативно-правового регулювання морально-етичних вимог до дореволюційних державних службовців та охарактеризовано основні підстави притягнення їх до дисциплінарної відповідальності за порушення морально-етичних норм.

Ключові слова: порушення правил професійної етики, обов'язки державних службовців, дисциплінарна відповідальність, державний службовець, дисциплінарний проступок.

В умовах реформування державної служби в Україні важливим завданням є забезпечення наявності у державних службовців не лише належних професійних якостей: знань, умінь та навичок, а й дотримання

ними відповідних морально-етичних норм. Сучасне законодавство приділяє багато уваги питанням дотримання загальних правил етичної поведінки службовців не лише на робочому місці, під час виконання своїх обов'язків, але у вільний від роботи час, у побуті [1; 2]. Оскільки однією з обов'язкових умов будь якої реформи є врахування теоретичного та практичного досвіду попередників, актуальним є звернення до дореволюційного періоду Російської імперії протягом тривалого часу існував інститут дисциплінарної відповідальності державних службовців за порушення морально-етичних норм.

До проблематики становлення та розвитку дисциплінарної відповідальності російських чиновників за порушення морально-етичних норм сьогодні активно звертаються як вітчизняні, так і зарубіжні науковці, зокрема: А. Архіресва, А. Бріліантов, М. Бармак, Н. Гущева, С.Дегтярьов, В. Очаковський, В. Зубов, М. Юдін, В. Шандрата інші, що свідчить про актуальність піднятої проблематики.

Однією з проблем, з якими зіткнулася Російська імперія в процесі реформування системи державної служби, стали низькі морально-етичні якості чиновників. Розширення апарату управління та відсутність належного матеріального забезпечення призвели до того, що за словами історика генерал-лейтенанту М. Дубровіна, на початку XIX ст. «...присутственні місця заповнялися людьми недостойними, аморальними та майже повністю неосвіченими» [3]. Як наслідок, досить швидко почала проявлятися неналежна поведінка державних чиновників як на робочому місці, так і у вільний від виконання обов'язків час.

Перебуваючи на робочому місці чиновники достатньо часто дозволяли собі займатися справами, що були далекими від їх посадових обов'язків: читали газети та журнали, грали в карти, спілкувалися тощо. Після закінчення роботи, державні службовці продовжували вдаватися до різноманітних розваг, найпопулярнішими з яких були азартні ігри. У «Віснику чиновництва» зберігся показовий опис соціального портрету чиновника-гравця та наслідків його поведінки: «Чиновник-гравець, отримує обмежене жалування, яке ледве вистачає для існування. І досить часто половину цього жалування він забирає для задоволення страсті азарту, у пориві якого забуває, що вдома існує багато прогалин, які необхідно закрити грошами, що він програє на зеленому полі. Жінка ходить в осінньому саке, не дивлячись, що на вулиці вже зима, у дітей ботіночки просять каші, в молочну лавку другий місяць не плачено...» [4].

Значною проблемою залишалося і зловживання спиртними напоями. Як відзначають дослідники, чим нижчий був рівень чиновництва, тим сильнішою виявлялася ця проблема низький рівень заробітної плати, напружена праця, низький культурний рівень населення тощо. Особливо поширене вживання алкоголю було серед рядового міського та сільського чиновництва, що досить часто негативно впливало на рівень виконання ними своїх службових обов'язків. Типовими були випадки, коли чиновники у нетверезому стані приходили на роботу і не могли належним чином виконувати свої посадові обов'язки. В матеріалах діловодства українських установ також нерідко зустрічаються помітки в особових формулярах чиновників про схильність до пияцтва та «неможливість атестації до моменту виправлення» [5; 6]. Щоправда, слід зазначити, що поширення алкоголізму серед чиновників сприяло і саме населення, для менталітету якого неувялялось можливим вирішення будь-якої серйозної справи без виставлення могоричу своєму начальнику. Так, зокрема характеризуючи високий рівень алкоголізму серед сільських чиновників О.А. Преображенський зазначив: «Старшині не пити не можна, бо з миром прийдеться сваритись» [7].

Пияцтво та азартні ігри, спряли і іншим проявам асоціальної поведінки чиновників в побуті. Непоодинокими ставали факти про нанесення тілесних ушкоджень представниками влади, про розпутні дії, про невиконання своїх батьківських обов'язків щодо дітей тощо. Все це не могло позитивно вплинути на імідж державного чиновника в очах суспільства, свідченням чого стають твори Гоголя та Салтиков-Шчедріна. Безперечно, що асоціальний образ життя, постійні порушення норм моралі, вели до деформації правової свідомості чиновників, сприяли поширенню правового нігілізму та обумовлювали поширення у їх середовищі корупційних діянь. Зокрема, в результаті проведення слідчих дій щодо державних чиновників південноукраїнських губерній, які допустили розкрадання ввіреного їм майна, брали хабарі, або вчиняли інші дії спрямовані на незаконне збагачення, було встановлено, що серед причин, які штовхнули їх на шлях правопорушення найбільш типовими є: слабкість до алкоголю, картковий борг, борги внаслідок гри на біржі тощо [8; 9].

Вищезазначені фактори обумовили прагнення центральної влади підвищити рівень відповідальності державних службовців та запровадити дисциплінарну відповідальність за порушення морально-етичних норм державними службовцями.

Дореволюційні дослідники аналізуючи правову природу інституту державної служби неодноразово наголошували, що вона накладає на державних службовців більш розширене коло зобов'язань, яке може виходити за межі звичайної трудової діяльності. Як правило, це пояснювалося тим, що чиновник, як на службі, так і в буденному житті є представником держави, а отже всі його дії будуть оцінюватися суспільством як такі, що освячені державою. У зв'язку з цим, неправомірні дії чиновника чи його аморальна поведінка могла зашкодити державі, оскільки впливала ставлення суспільства до неї. «Службовий обов'язок, – зазначав з цього приводу Опенгейм, – полягає в тому, щоб як на службі, так і поза нею робити все, що вимагається службою, і утримуватися від усього, що протирічить її гідності» [10]. Аналогічну позицію зайняв і інший вчений – Геффер, який у своїй роботі відзначив: «порушення службових обов'язків може полягати у нехтуванні загальними обов'язками, що покладені на службовця, в особливості у невідповідному гідності службової особи образу життя» [11].

Ведучи боротьбу з аморальною поведінкою державних службовців, російська влада ще в петровський період законодавчо зобов'язала чиновників під загрозою покарання не вчиняти дій, які можуть підірвати їх авторитет у суспільстві, а також негативно позначатися на виконанні ними своїх обов'язків. Так, главою 25 Регламенту 1720 року встановлювалося, що чиновник за порушення трудової дисципліни та неналежної поведінки у побуті (пияцтво, гра, безбожжя), повинен бути покараний пониженням в чині або відправленням у відставку [12].

Особливу увагу було звернено увагу на зловживання алкогольними чиновниками напоями – зважаючи на поширення цього явища серед чиновників держава запроваджувала жорсткі санкції по відношенню до винних осіб: штрафи, звільнення, віддача у солдати тощо. Так, 14 жовтня 1798 року було видано наказ, яким канцелярські службовці, які проявляли «нерадивість до служби», повинні передаватися у солдати [13], а у 1822 та 1833 роках Сенат офіційно роз'яснював, що цей указ поширюється на осіб винних у аморальній поведінці, зокрема у надмірному вживанні алкоголю [14; 15].

У указі Миколи I «Про нетерпіння на службі людей нетверезої поведінки» (січень 1826 р.) керівникам центральних та місцевих державних органів влади знову було наголошено «прийняти за неодмінне правило: нікого, хто нетверезої поведінки, на службі не мати». У ви-

падку виявлення зловживання алкоголем, керівник зобов'язаний був фіксувати цей факт, вносити його до посадового списку чиновника та враховувати при подальшому просуванні по службі [16]. Зокрема, на станції Херсонська за вживання алкоголю було звільнено ряд місцевих чиновників поштової служби, які в подальшому потрапили до «чорного списку» і їм було заборонено надалі проходити службу у поштово-телеграфному відомстві [17].

Водночас, держава не обмежувалася лише боротьбою з зловживанням алкоголю у середовищі російських чиновників. У «Статут про службу цивільну» (1832 р.) містився вже більш широкий перелік вимог до морально-етичного обліку державного службовця. На чиновника покладался обов'язок зберігати «вірність службі», «добру волю при виконанні доручення», проявляти «старанність для загального добра» та «чесність, безкорисливість і утримання від хабарів» [18]. Окремі автори вважають, що ці норми носили не правовий, а морально-етичний характер, а отже їх виконання залежало від доброї волі державних службовців. Так, А.С. Архіреєва зазначає, що: «можна прийти до висновку, що по суті вони носили виключно моральний характер, був відсутній правовий зміст вказаних моральних, нравствених вимог» [19]. На наш погляд, подібний висновок є помилковим. Морально-етичні вимоги закріплені в законодавстві набували юридичного змісту, оскільки держава по-перше, регламентувала окремі види діяльності в цих сферах, а по-друге, закріпила юридичну відповідальність за неналежну поведінку, яка супроводжувалась порушенням таких норм. Зокрема, в контексті останньої вимоги передбачалися серйозні обмеження, щодо порядку святкування днів народжень, інших свят державних службовців, а також прийняття ними подарунків від знайомих та сторонніх осіб. Особливо це стосувалося керівного складу державних органів, оскільки в середині XIX ст. масовим явищем стає примусові збори на подарунки до дня народження чи інших свят з підлеглих чиновників. Аналізуючи стан справ, законодавець відзначав, що ініціатива про святкування може виходити не від самого начальства, а йти знизу, від самих підлеглих: «Нерідко такі урочистості влаштовуються підлеглими, і без спеціального дозволу вищого начальства, лише з мовчазної згоди тієї особи, якій присвячено святкування» [20]. Однак і в такому випадку подібні дії визнавалися незаконними і піддавалися покаранню, оскільки «святкування, «обтяжливе для всіх, крім декількох осіб, що знаходять у тому свою вигоду, поширює в службовому середовищі шкідливе

мистецтво лицемірства і лестоців» [21]. Водночас, як і в попередніх випадках, не дивлячись на юридичні обмеження це явище досить міцно укорінилося в житті російських чиновників, оскільки у 1876 році Олександр II вимушений був приймати іменний указ, в якому чітко регламентував проведення святкування ювілеїв чиновниками Російської імперії, заборонивши проводити їх без отримання попередньої згоди керівництва [22].

Підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності ставала і негідна поведінка чиновників у побуті, яка могла виявлятися у формі хуліганських дій, завдання образи сусідам або просто стороннім особам, участь у бійках тощо. Матеріали справ свідчать, що подібні побутові конфлікти розглядалися керівництвом, як підстава накладення на чиновника дисциплінарного стягнення, незалежно від того чи притягувався він до кримінальної чи адміністративної відповідальності. Так, канцеляриста Київської губернії було звільнено з посади за бійку та пияцтво, а його колегу з Харківської губернії – за побиття та словесні образи щодо місцевої жительки [23; 24].

Визнаючи за державою висунення певних вимог до морально-етичного обліку державного службовця, не можна не відмітити той факт, що досить часто державне втручання в особисте життя відбувалося на більш глибокому рівні, аніж цього вимагали об'єктивні потреби та здоровий глузд. Так, у 1837 році Микола II прагнучи унормувати зовнішній вигляд державних службовців прийняв указ «Про заборону державним чиновникам носити бороду та вуса», в якому зобов'язав усіх керівників органів державної влади слідкувати за тим, щоб їх підлеглі «ні бороди, ні вус не носили позаяк належать одному військовому мундиру» [25]. Під приводом необхідності збереження авторитету державної служби, керівництву також було надано право здійснювати перевірку та надавати дозвіл своїм підлеглим на укладення шлюбу. Ст. 2058 Уложення про покарання кримінальні та виправні визнавала протизаконим шлюб укладений без дозволу керівництва, а порушник цієї заборони міг бути притягнутий до відповідальності з накладенням на нього суворої догани з внесенням до послужного списку [26].

Тісна взаємодія між православною церквою та російською державою, обумовило контроль зі сторони влади за духовною сферою життя державних чиновників. Ст. 20 Статуту про попередження та перешкоджання злочинам вимагала від чиновників відвідування церкви, сповідання та виконання інших релігійно-обрядових дій,

накладаючи на керівників органів державної влади обов'язок «наглядати, щоб особи, які перебувають у їх підпорядкуванні, обов'язок цей неодмінно виконували» [27].

Царський уряд не лише декларував, але і уважно відстежував дотримання державними службовцями відповідних норм поведінки у повсякденному житті. Так, у 1832 році верховна влада зобов'язала всіх жандармських штаб-офіцерів доставляти свідчення про «порядок особистого життя та характер думок чиновництва та інших верств населення губерній» [28]. Інформація, яка надходила до центру свідчила, що під контролем влади перебуває не лише політичні настрої чиновництва, а й їх поведінка у побуті, взаємовідносини з іншими верствами населення, моральний стан тощо. Так, зокрема, була зібрана інформація про прелюбодіяння з кріпосними губернського секретаря, чутки щодо аморальної поведінки канцеляристів Катеринославської губернії, керівника Одеського митного округу тощо. Отримана інформація передавалася керівництву чиновників для прийняття рішення про притягнення винних у порушеннях до відповідальності, і відзначені осіб, які «не нагороджувалися, проте служили старанно і мали високу моральність» [29]. Прикладом практичної реалізації цих норм, є справа київських чиновників: канцеляриста М. Стрельникова, якого було звільнено зі служби за «непристойну поведінку» та секретаря Опочького – «за неблаговидні вчинки» [30; 31].

Приділяючи значну увагу підвищенню рівня морально-етичних якостей державних службовців, царська влада зобов'язала місцеві адміністрації в особі губернаторів та губернських правлінь, здійснювати неухильний контроль за цим питанням і негайно реагувати на факти виявлених порушень. Так, в одному з наказів губернському правлінню зазначалося: «зобов'язати керівників присутсвенних місць здійснювати суворий нагляд за поведінкою та характером життя підлеглих не лише коли вони перебувають на службі, але і після її закінчення». У випадку, якщо канцелярський чиновник допускали систематичну «негідну поведінку» і не реагував на попередні зауваження, губернатор наказував передати справу на його розгляд для «должного начальственнаго внушения» [32]. Наявні архівні матеріали доводять, що це не було пустою, формальною, погрозою і губернатори неодноразово вдавалися до застосування різноманітних дисциплінарних санкцій по відношенню до винних осіб.

Підсумовуючи викладений матеріал можна зробити наступні висновки. У дореволюційний період держава приділяла значну увагу

регулюванню морально-етичного якостей державного службовця, що було пов'язано з чисельними проявами асоціальної поведінки чиновників, як на робочому місці, так і у побуті. В дореволюційний період був відсутній єдиний нормативно-правовий акт, який би закріплював чіткий перелік морально-етичних вимог до державного службовця, натомість існували різноманітні за часом та видавцем акти, які були спрямовані проті окремих проявів аморальної поведінки. Найбільшу увагу у дореволюційному законодавстві приділялося: боротьбі з пияцтвом, азартними іграми, розпусною поведінкою, хуліганством тощо. Обґрунтованість подібного контролю визначалося статусом державного службовця, як представника держави, вчинки якого ганьблять та дискредитують державний орган, у якому він служить.

Бібліографічний список:

1. Закон України «Про державну службу» № 889-VIII від 10.12.2015.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
2. Наказ НАДС «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» № 158 від 05.08.2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>
3. Дубровин Н. Ф. Русская жизнь в начале XIX века. *Рус. старина*. 1899. Т. 97, N 3. С. 565-566.
4. Весник чиновника 1912. № 10. С. 11.
5. Державний архів Чернігівської області (Далі ДАЧО). Ф.1205. Оп. 1. Спр. 230.
6. ДАЧО. Ф.245. Оп. 1. Спр. 186. Центральний державний історичний архів м. Києва (Далі – ЦДІАК). Ф. 193. Оп. 4 Спр. 691.
7. Преображенский Ф. А. Вопросы крестьянского самоуправления. Сельские учреждения и должностные лица. М.: Унив. тип., 1893. С. 19.
8. Державний архів Миколаївської області (Далі – ДАМО) Ф. 87 Оп. 1 Спр. 131 Арк. 12.
9. Державний архів Одеської області Ф. 307 Оп. 7 Спр. 647 Арк. 312.
10. Коркунов Н. М. Русское государственное право. Часть особенная. Т. 2; Под ред. и с доп.: М.Б. Горенберг. 6-е изд. С.-Пб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1909. С. 715.
11. Ширяев В.Н. Взятничество и лиходеительство в связи с общим учением о должностных преступлениях. Ярославль: Тип. Губ. правл., 1916. С. 37.
12. Генеральный регламент 1720 г. *Реформы Петра I. Сборник документов*. Сост. В.И.Лебедев. М., Гос.соц.-эк.изд-во, 1937. С. 131.
13. Полное собрание законов Российской империи (Далі – ПСЗРИ) Собр. 1-е. Т. XXV. СПб. 1832. №18.705.
14. ПСЗРИ. Собр. 1-е. Т. XXXVIII. СПб. 1832 № 29.137.
15. ПСЗРИ. Собр. 2-е. Т.VIII. СПб. 1833 № 6107.
16. ПСЗРИ. Собр. 2-е. Т.I. СПб. 1826 №80.
17. ДАМО Ф. 87 Оп. 1 Спр. 72 Арк. 42.

18. *Свод законов Российской империи* (Далі – СЗРИ). Том III. Уставы о службе гражданской. Санкт-Петербург: Тип. Второго Отделения Собственной Е.И.В.Канцелярии, СПб. 1857.
19. Архиреева А. С. К вопросу о правовом регулировании института обязанностей государственных служащих в Российской Империи в XIX веке. *Научный журнал КубГАУ*. 2015. №110. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-pravovom-regulirovanii-instituta-obyazannostey-gosudarstvennyh-sluzhaschih-v-rossiyskoy-imperii-v-xix-veke>
20. СЗРИ. Том III. Уставы о службе гражданской.
21. СЗРИ. Том III. Уставы о службе гражданской.
22. ПСЗРИ. Собр. 2-е. Т. L. СПб.1876 № 55551.
23. ЦДІАК Ф. 193 Оп. 4 Спр. 1179.
24. ДАХО ф.1016 Оп.1 Спр. 88.
25. ПСЗРИ. Собр. 2-е. Т.XII. Отд.1. СПб. 1837 № 10092.
26. ПСЗРИ. Собр. 2-е. Т. XX. Отд.1. СПб. 1845 №19283.
27. *Устав о предупреждении и пресечении преступлений* : С разъяснениями по решениям кассац. деп. Правительствующего Сената. Москва : Тип. Ф. Б. Миллера, 1879. С. 49.
28. Ерошкин Н. П. Самодержавие первой половины XIX века и его политические институты. М., 1975.
29. Макарова Н.В. Чиновничество России во второй четверти XIX века и III отделение собственной его императорского величества канцелярии: проблема взаимоотношений. *Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики*. Тамбов: Грамота, 2011. № 7. С. 133-138.
30. ЦДІАК. Ф.193. Оп. 5 Спр. 168.
31. ЦДІАК. Ф.193. Оп. 789/а. Спр. 211.
32. Мельникова И. Г. Чиновничество губерний Верхнего Поволжья в первой четверти XIX века. *Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: История. Политология*. 2009. № 7. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/chinovничество-guberniy-verhneho-povolzhya-v-pervoy-chetverti-xix-veka>

The article studies the problem of the disciplinary responsibility of civil servants for violation of moral and ethical standards in the pre-revolutionary law of the Russian Empire of the 18th – early 20th century. The article analyzes the compliance by pre-revolutionary bureaucrats with moral and ethical standards in the professional environment and everyday life and makes a conclusion about their numerous violations. The analysis of legal regulation of moral and ethical requirements for pre-revolutionary civil servants is carried out, and the grounds for disciplinary action for violation of moral and ethical standards are described.

Keywords: professional ethics violation, duties of civil servants, disciplinary liability, civil servants, disciplinary offense, malfeasance.