

УДК 340

UDC 340

**ДИСЦИПЛИНАРНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ**

**DISCIPLINARY PROCEDURES IN SYSTEM OF PUBLIC SERVICE IN PRE-REVOLUTIONARY RUSSIA**

Курдюк Пётр Михайлович  
Зав. кафедрой административного и финансового права, д.ю.н., профессор

Kurdjuk Petr Michailovich  
Head of Administrative and finance law department, Dr.Sci.Law, professor

Очаковский Виктор Александрович  
преподаватель кафедры административного и финансового права  
*Кубанский государственный аграрный университет, Краснодар, Россия*

Ochakovsky Viktor Aleksandrovich  
lecturer of the Administrative and finance law department  
*Kuban State Agrarian University, Krasnodar, Russia*

Статья посвящена рассмотрению отдельных мер процессуального характера, применяемых в случае совершения государственным служащим дисциплинарного проступка в дореволюционном Российском государстве. В научной литературе отмечается, что подобные процессуальные действия в системе государственной службы можно определить как дисциплинарные процедуры

The article is devoted to consideration of separate measures of the procedural character applied in case of commission by the civil servant of a minor offense in the pre-revolutionary Russian state. Scientific literature notes that similar procedural actions in system of public service can be defined as disciplinary procedures

Ключевые слова: ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЛУЖАЩИЙ, ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ, ДИСЦИПЛИНАРНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ, ДИСЦИПЛИНАРНЫЙ ПРОСТУПОК, ДИСЦИПЛИНАРНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ

Keywords: CIVIL SERVANTS, LEGAL RESPONSIBILITY, DISCIPLINARY RESPONSIBILITY, MINOR OFFENSE, DISCIPLINARY PROCEDURES

Правовая категория «дисциплинарная процедура» - категория научная. Как современное Российское законодательство, так и отечественное законодательство в предшествующие этапы развития государственности, не дают определения и не содержат указанного понятия.

Процедура - (от франц. procedure - от лат. procedo - продвигаюсь), это установленный порядок ведения, рассмотрения какого-либо дела (например, судебная процедура) [1]. С точки зрения Т.Ф. Ефремовой, процедура - официально установленная последовательность действий для осуществления или выполнения чего-либо, ряд действий при выполнении чего-либо; протекание, ход чего-либо [2].

Таким образом, дисциплинарная процедура в сфере государственного управления - это определенная нормативными правовыми актами последовательность действий, применяемая специально уполномоченными на то должностными лицами, в случае совершения государственным служащим дисциплинарного проступка и выражающаяся в совершении процессуальных действий, осуществляемых в целях реализации мер дисциплинарной ответственности.

Рассмотрим более подробно правовую природу дисциплинарных процедур и дисциплинарной ответственности государственных служащих в дореволюционной России.

Гущева Н.В., исследовав содержание нормативных документов, регулирующих вопросы дисциплинарной ответственности государственных служащих сделала вывод о том, что ответственность чиновников в порядке дисциплинарного производства «была менее ощутима» [3]. Полагаем, что причиной меньшей значимости этого вида юридической ответственности государственных служащих явилось недостаточное правовое регулирование нормадателями, теми целями, которые преследовали разработчики, поскольку во многом основу данных нормативных актов составляли законодательные акты европейских государств. Однако импортирование и реализация европейских новелл в правовом поле дореволюционного Российского государства, к сожалению, проходило не столь качественно, эффективно.

Дореволюционным законодательством предусматривались следующие виды дисциплинарных взысканий, применяемых к государственным служащим, совершившим дисциплинарные проступки:

- 1) исключение из службы;
- 2) отрешение от должности;
- 3) вычет из времени службы;
- 4) удаление от должности;

- 5) перемещение с высшей должности на низшую;
- 6) выговор, более или менее строгий, с внесением одного в послужной список;
- 7) вычет из жалованья;
- 8) выговор, более или менее строгий, без внесения в послужной список;
- 9) замечание, более или менее строгое [4].

В перечне дисциплинарных взысканий до 1831 года фигурировали пени. Целью данного вида наказания являлось воспитательное воздействие на виновных лиц, поскольку денежные взыскания были наиболее эффективными среди наименее мягких дисциплинарных взысканий, а также преследовали цель повышения служебной дисциплины в целом.

Пени – это денежные взыскания, налагаемые во внесудебном порядке. Однако пеня, как вид дисциплинарных взысканий, фактически прекратил применяться в связи с изданием в 1831 году общего положения о замене пеней выговорами. При этом были исключения из правил. Так на территории Сибири, в соответствии с Сибирским Учреждением, государственные служащие подвергались такому виду наказания, как применение пени в случае совершения противоправных деяний, меньшей общественной опасности [5].

Безусловно, на состоянии законности в сфере государственной службы отражалось и легитимное разрешение для начальствующих лиц предавать нижестоящих служащих суду даже при отсутствии повторного наложения дисциплинарных взысканий. Мы полагаем, что данное правило пронизано духом субъективизма и оценочного подхода которые в значительной степени развязывают руки для возникновения ситуаций, выходящих за рамки правомерных и т.д.

Кроме того, в последующем внесенные изменения в Уложение о наказаниях 1845 года, так же крайне негативно сказывалась на состоянии

законности в области государственного управления в целом. Более того, говорить о правовой защищенности служащего от произвола непосредственного руководства говорить довольно сложно.

В рассматриваемый период институт дисциплинарной ответственности государственных служащих содержал много пробелов. Во многом это обуславливалось и отсутствием единого подхода к определению терминов дисциплинарного права. Например, за медленность и нерадение в отпращивании должности была установлена дисциплинарная ответственность. При этом в нормативных актах не раскрывался смысл понятий «медленность» и «нерадение». Полагаем, что в подобного рода случаях почва для усмотрения непосредственного начальства служащего еще больше культивировалась.

Негативным являлось также то, что отсутствовал единый, обособленный кодифицированный законодательный акт, который бы полностью осуществлял правовое регулирование института дисциплинарной ответственности государственных служащих. Полагаем, что подобный нормативный правовой акт мог иметь название «Кодекс дисциплинарной ответственности государственных служащих».

С учетом постоянного совершенствования системы Российского дореволюционного права и законодательства, начиная с 1881 года был предпринят целый ряд мер, направленных на ликвидацию правового вакуума в сфере дисциплинарного права. К числу таковых можно отнести создание первого в своем роде проекта дисциплинарного устава для гражданских чиновников, получивший название «Устав о служебных провинностях». Этому документу придавалось большое значение. Проект Устава был проработан комплексно всеми министерствами и ведомствами с отражением замечаний и поправок.

К сожалению, это свидетельствовало об укреплении принципа всевластия начальства и полную ликвидацию института гарантий на

государственной службе; отсутствовала защита государственных служащих от возможного произвола начальствующего аппарата при наложении дисциплинарных взысканий. Негативным аспектом также является сохранение прежних правил и принципов дисциплинарного права, установленных Уложением о наказаниях 1845 года.

Еще одной характерной особенностью правового регулирования дисциплинарных процедур являлось сохранение принципа всевластия начальствующих лиц. Так, еще по Указу от 4 декабря 1831 года начальствующим лицам было предоставлено право предания чиновника суду и в том случае, если он не был подвергнут определенному числу взысканий, при условии, что упущение того заслуживает. При этом оценочная сторона вопроса, является ли совершенное чиновником упущение достаточным для предания его суду, была отдана всецело на усмотрение начальства. Уложением о наказаниях 1845 года указанная норма была конкретизирована. В частности, в ст. 442 устанавливалось, что начальство вправе, не делая чиновнику ни замечаний, ни выговоров и никаких других распоряжений, предать его суду в случае важных со стороны чиновника упущений и, когда от нерадения его или медленности в отправлении должности, произошли видимые беспорядки или запущение в делах.

Несмотря на это, применение данного Указа на практике не дало положительных результатов. Полагаем, что можно говорить фактически о неисполнении чиновниками предписаний данного нормативного документа, объясняемое, на наш взгляд, укоренившейся традицией понимания безнаказанности, безответственности, вседозволенности, покровительства со стороны руководства

Полагаем, что подобная практика крайне негативно сказывалась на состоянии законности в области государственного управления в целом. Более того, говорить о правовой защищенности служащего от произвола непосредственного руководства говорить довольно сложно.

Со стороны высшего руководства Российского государства был предпринят комплекс мер, направленный на контроль за деятельностью губернаторов. Так, в случае, если губернаторам, согласившимся с незаконными решениями уголовных палат, делаются только одни замечания, то необходимо «впредь смотреть на важность упущений их», и, если они уважительные, то определять губернаторам выговоры [6]. При этом, круг субъектов, наделенных правом объявления таких дисциплинарных взысканий как - замечание и выговор, был довольно узок. Только министры обладали таким правом, но только при этом, извещая Комитет Министров, поскольку иной порядок противоречил законодательству по Указу от 30 октября 1816 года [7].

Проанализировав виды дисциплинарных взысканий, применяемых к государственным служащим, мы пришли к выводу, что условно их можно подразделить на три категории:

а) превентивные, направленные на предупреждение совершения противоправных дисциплинарных проступков;

б) правоограничительные, налагающие на специальных субъектов дисциплинарной ответственности, определенные правовые ограничения;

в) карательные, наиболее жесткие меры дисциплинарных взысканий, имеющие своей целью наказать виновное лицо, оказать воспитательное воздействие как на виновного чиновника, так и на сослуживцев провинившегося.

Указом от 4 декабря 1831 года устанавливалось правило, согласно которому если на государственного служащего в течении одного года будет наложено три строгих или шесть простых выговоров, то в случае повторного совершения дисциплинарного проступка и наложения любого вида выговоров, расследование материалов совершенных противоправных дисциплинарных проступков полагалось производить в судебном порядке.

Аналогичным по своей сущности было правило статьи 720 Устава, в соответствии с которым должностные лица предавались суду в следующих случаях: если в течение календарного года за медленность и нерадивость они были подвергнуты неоднократным замечаниям; если за тот же период и по тем же основаниям они были подвергнуты трем строгим выговорам. Обязательным условием для применения этого правила в обоих случаях было совершение чиновником в том же году нового дисциплинарного проступка. Обратим внимание на то обстоятельство, что в ходе реализации вышеназванного Указа 1831 г. на местах возникали вопросы о порядке исчисления выговоров за упущения должностей для предания чиновников суду. Со стороны нормодателей были даны разъяснения в части применения данного правила, согласно которым 12 октября 1832 года издан Указ, разъяснивший, что исчислять количество выговоров следует только строго в одном календарном году, так как исчисление такового из года в год противоречило бы требованиям Указа. Данное правило распространяло свое действие и в случае смены государственным служащим места службы в течение календарного года. Следует обратить внимание на то обстоятельство, что Указом от 21 октября 1837 года установлено правило, согласно которому при перемене места службы служащему выдавался аттестат, в котором фиксировались выговоры, сделанные в течение года. Думается, что следует положительно оценить данное нововведение, так как при поступлении на новое место службы непосредственное руководство уже имело представление о примененных ранее дисциплинарных взысканиях.

К наиболее суровым видам наказаний можно отнести исключение из службы, увольнение и отрешение от должности. Отличие данных видов наказаний сводилось к тому, что, в случае исключения из службы, лицо лишалось права поступать на государственную службу вновь. Ограничения были и в сфере политических прав.

Вызывает интерес то обстоятельство, что за совершение дисциплинарного проступка законом предусматривалось от 1 до 3 видов наказаний.

Определим основные критерии, лежащие в основе назначения более или менее строгого наказания, таковыми являются: тяжесть наступивших последствий вследствие совершенного противоправного деяния; степень важности, секретности раскрытых сведений; условия, при которых был совершен дисциплинарный проступок; причины, побудившие чиновника совершить противоправное деяние; рецидив (повторность) совершения дисциплинарного проступка и др.

Условно виды дисциплинарных взысканий, применяемых к государственным служащим за совершения дисциплинарных проступков, можно подразделить на 2 группы:

- первую группу составляют взыскания, непосредственно не влияющие на служебную деятельность должностных лиц, а именно: выговоры, сделанные по определениям правительственных и судебных мест вместо денежных пеней; выговоры, налагаемые на чиновников в административном порядке; замечания; проступки, которые могли бы подлежать суду, но прощены всемилостивейшим манифестом до передачи дела в суд.

- во вторую группу следует относить взыскания, имеющие значение при дальнейшем прохождении службы, а также при назначении пенсий и государственных наград, т.е. сведения, подлежащие занесению в послужной список служащего. Таковыми являлись: отрешение от должности; исключение из службы; вычет из времени службы; удаление от должности; перемещение с высшей должности на низшую.

Вызывает интерес то обстоятельство, что за совершение дисциплинарного проступка законом предусматривалось от 1 до 3 видов наказаний.



Кроме того, в последующем внесенные изменения в Уложение о наказаниях 1845 года, также негативно сказывались на состоянии законности в области государственного управления в целом. Более того, говорить о правовой защищенности служащего от произвола непосредственного руководства говорить довольно сложно.

Исходя из закрепленной тенденции слабой правовой защищенности государственных служащих, особую роль приобретал институт гарантий государственных служащих, реализуемых в сфере применения к подчиненным мер дисциплинарной ответственности. Отметим, что во многом они схожи с теми правилами, которые применялись в порядке уголовного производства. Прежде всего это объясняется хотя бы тем, что Уложение о наказаниях 1845 года не проводило четких критериев в разграничении уголовной и дисциплинарной ответственности в целом.

Проанализировав правовые акты в части предоставляемых гарантий государственным служащим, предлагаем выделить следующие отправные начала:

- а) обязательное получение от государственного служащего письменного объяснения;
- б) допустимость применения дисциплинарных взысканий только в случаях, установленных законом;
- в) строго определенный круг субъектов, наделенных правом наложения дисциплинарных взысканий;
- г) судебный порядок обжалования виновными лицами распоряжений о взыскании.

Негативным являлось также то, что отсутствовал единый, обособленный кодифицированный законодательный акт, который бы полностью осуществлял правовое регулирование института дисциплинарной ответственности государственных служащих. Полагаем,

что подобный нормативный правовой акт мог иметь название «Кодекс дисциплинарной ответственности государственных служащих».

С учетом постоянного совершенствования системы Российского дореволюционного права и законодательства, начиная с 1881 года был предпринят целый ряд мер, направленных на ликвидацию правового вакуума в сфере дисциплинарного права. К числу таковых можно отнести создание первого в своем роде проекта дисциплинарного устава для гражданских чиновников, получивший название «Устав о служебных провинностях». Этому документу придавалось большое значение. Проект Устава был проработан комплексно всеми министерствами и ведомствами с отражением замечаний и поправок.

Подводя итог, отметим, что правовое регулирование института дисциплинарной ответственности государственных служащих в дореволюционной России носило системный характер. Законодателями на правовом уровне установлены отправные начала реализации дисциплинарных процедур. Однако, с учётом объективных и субъективных факторов не удалось построить эффективно действующую систему законодательства о дисциплинарной ответственности государственных служащих, что в определенной степени находило свое отражение, в первую очередь, на состоянии законности в сфере государственного управления, а также авторитете государственной службы и императорской власти.

#### Список использованной литературы

1. <http://tolkslovar.ru/p23885.html>
2. Там же.
3. Гущева Н.В. Ответственность чиновников за должностные проступки и преступления по русскому дореволюционному законодательству в XIX – нач. XX века. Дисс. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород. 2006. - С. 135.
4. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. / Российское законодательство X-XX веков. - М., 1988. - Т. 6. - С. 187.
5. ПСЗ. II. Т. VII. Отд. I. № 4945; Т. IX. № 6858.
6. ПСЗ. I. Т. XXX. № 23855.

7. ПСЗ. I. Т. XXXIII. № 26493.

### References

1. <http://tolkslovar.ru/p23885.html>
2. <http://tolkslovar.ru/p23885.html>
3. Gushheva N.V. Otvetstvennost' chinovnikov za dolzhnostnye prostupki i prestupleniya po russkomu dorevoljucionnomu zakonodatel'stvu v XIX – nach. XX veka. Diss. ... kand. jurid. nauk. N. Novgorod. 2006. - S. 135.
4. Ulozhenie o nakazaniyah ugolovnyh i ispravitel'nyh 1845 g. / Rossijskoe zakonodatel'stvo H-HH vekov. - M, 1988. - T. 6. - S. 187.
5. PSZ. II. T. VII. Otd. I. № 4945; T. IX. № 6858.
6. PSZ. I. T. XXX. № 23855.
7. PSZ. I. T. XXXIII. № 26493.