

УДК 340

UDC 340

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ ПО
РОССИЙСКОМУ ДОРЕВОЛЮЦИОННОМУ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ**

**LEGAL REGULATION OF CIVIL SERVANTS'
DISCIPLINARY RESPONSIBILITY UNDER
THE RUSSIAN PRE-REVOLUTIONARY
LEGISLATION**

Курдюк Петр Михайлович
д.ю.н., профессор
*Кубанский государственный аграрный
университет, Краснодар, Россия*

Kurduk Petr Michailovich
Dr.Law Sci., professor
*Kuban State Agrarian University,
Krasnodar, Russia*

В данной статье рассматриваются проблемы правового регулирования дисциплинарной ответственности государственных служащих в дореволюционной России. Данный институт права в рассматриваемый период имел тесную взаимосвязь с институтом уголовной ответственности, поскольку законодательство четко не разделяло дисциплинарную и уголовную ответственность. В дореволюционный период была сформирована система норм и правил, призванная повысить качество государственного управления, уровень служебной дисциплины, авторитет государственной службы

The article examines the problems of civil servants' disciplinary responsibility in pre-revolutionary Russia. The specified legal institute during that period had close interrelation with criminal responsibility institute, as the legislation accurately did not divide disciplinary and a criminal responsibility. In the pre-revolutionary period had been laid by the legislator generally, the system of norms and rules, which was called to improve the quality of government, a level of service discipline, an authority of public service had been formed

Ключевые слова: ГОСУДАРСТВЕННЫЕ
СЛУЖАЩИЕ, ДИСЦИПЛИНАРНАЯ
ОТВЕТСТВЕННОСТЬ, ДИСЦИПЛИНАРНЫЙ
ПРОСТУПОК

Keywords: CIVIL SERVANTS, DISCIPLINARY
RESPONSIBILITY, MINOR OFFENSE

Законодательное регулирование дисциплинарной ответственности государственных служащих в дореволюционной России являлось отправной точкой, фундаментом для становления и развития этого вида юридической ответственности. Это обуславливалось реформированием системы государственного аппарата в целом и, в частности, института юридической ответственности государственных служащих. Более того, в ходе реформы Петра I было принято большое количество нормативных актов, регламентирующих правовой статус государственных служащих, поскольку совершенствование правового положения должностных лиц осуществлялось по модели развитых западноевропейских правовых систем. Однако практика дореволюционного Российского нормативного регулирования института дисциплинарной ответственности государственных служащих отличалась от европейской. Во-первых, это

прослеживается из анализа норм Уложения о наказаниях 1845 года, в котором законодатели не выделяли отдельно дисциплинарную ответственность, отождествляя ее с уголовной. Во-вторых, представителями юридической науки дисциплинарная ответственность рассматривалась скорее как отдельный, исключительный случай уголовной ответственности, например, когда начальство служащего налагало наказания за малозначительные противоправные деяния. При этом в ходе трансформации правовой науки, в контексте эволюционирования института государственной службы в рассматриваемый период, в литературе приобретала точка зрения о самостоятельности, обособленности дисциплинарной ответственности, что, в свою очередь, подкреплялось нормативным обеспечением.

Следует отметить, что проблема формирования и соблюдения служебной дисциплины была распространена как на уровне центральных ведомств, так и на местах. Руководство страны на протяжении нескольких веков неоднократно предпринимало попытки улучшить служебную дисциплину, повысить эффективность деятельности государственного аппарата.

Например, Александр I пытался коренным образом изменить сложившуюся ситуацию, издав в 1815 году Указ «Об исполнении указов Сената Присутственными местами и лицами в узаконенный срок», которым всем губернским правлениям, правительствам, палатам, главным и генеральным судам, а также гражданским губернаторам предписывалось, «чтобы как неисполненные доньше указы Правительствующего Сената приведены были в действительное исполнение без малейшего промедления времени, так и впредь получаемые указы исполняли бы в положенный в тех узаконениях срок...» [1].

Несмотря на это, применение данного Указа на практике не дало положительных результатов. Полагаем, что фактически не исполнялись чиновниками предписания данного нормативного документа, что объясняется,

на наш взгляд, укоренившейся традицией понимания безнаказанности, безответственности, вседозволенности, покровительства со стороны руководства.

Со стороны высшего руководства Российского государства был предпринят комплекс мер, направленный на контроль деятельности 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 [2]. 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 другой порядок противоречил законодательству по Указу от 30 октября 1816 года [3].

В ходе анализа видов дисциплинарных взысканий, применяемых к государственным служащим, мы пришли к выводу о том, что условно их можно подразделить на три категории:

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

б) правоограничительные, налагающие на специальные субъекты дисциплинарную ответственность, 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.

Н.В. Гущева, исследовав содержание нормативных документов, регулирующих вопросы дисциплинарной ответственности государственных служащих, сделала вывод о том, что ответственность чиновников в порядке дисциплинарного производства «была менее

ощутима» [4]. Полагаем, что причиной меньшей значимости этого вида юридической ответственности государственных служащих явилось недостаточное правовое регулирование нормадателями тех целей, 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 и эффективно.

Указом от 4 декабря 1831 года устанавливалось правило, согласно которому, если на государственного служащего в течение 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 [5]. 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 нормадателей были даны разъяснения в части применения данного правила, согласно которым 12 октября 1832 года издан Указ, разъяснивший то, что исчислять количество выговоров следует только строго в одном календарном году, так как исчисление такового из года в год противоречило бы требованиям Указа [6]. 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.

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 [7].

К наиболее суровым видам наказаний можно отнести исключение из службы, т.е. увольнение и отрешение от должности. Отличие данных видов наказаний сводилось к тому, что, в случае исключения из службы, лицо лишалось права снова поступать на государственную службу вновь. Ограничения были и в сфере политических прав, например, такие лица были лишены пассивного избирательного права в части избрания на должности по назначению дворянства, земства, городов и селений.

Применение подобного вида дисциплинарного взыскания было возможно в случае, если должностное лицо было виновно в неприведении в исполнение Именных или объявляемых в установленном порядке Высочайших указов и повелений.

В отличие от такого вида наказания, как исключение из службы, отрешение от должности налагало на виновное лицо ограничение в поступлении на государственную или общественную службу в течение 3-х лет со дня отрешения от должности. Примером могут служить данные, согласно которым найденные виновными по производству дела об убийстве члены курской уголовной палаты были преданы суду с отрешением от должности. Действительный статский советник Геттун отставлен от службы, с тем, «чтобы его впредь ни к каким должностям не определять и не выбирать,...произвести с него денежное взыскание, а сверх того воспретить ему иметь жительство в обеих столицах» [8].

Одним из наиболее распространенных правонарушений, влекущих применение данного вида наказания, являлось превышение или противозаконное бездействие власти. В частности, по определению ст. 339 Уложения о наказаниях, «противозаконным бездействием власти признавалось неупотребление чиновником или иным должностным лицом в надлежащее время всех указанных или дозволенных законами средств, которыми он имел возможность предупредить или остановить какое либо злоупотребление или беспорядок, и через то предохранить государство, общество или вверенную ему часть от ущерба или вреда» [9].

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 [10].

Вызывает особый 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 совершенного деяния; степень важности, секретности раскрытых сведений; условия, при которых было совершено 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 две группы:

- первую группу составляют взыскания, непосредственно не влияющие на служебную деятельность должностных лиц (сведения о таких взысканиях не вносятся в послужной список чиновника). К их числу относятся: 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 все милостивейшим манифестом до передачи дела в суд.

- во вторую группу относят 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.

Негативной тенденцией правового регулирования дисциплинарного производства являлось сохранение принципа всевластия начальствующих лиц. Так, 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 запустения в делах». Полагаем, что подобная практика крайне негативно сказывалась на состоянии законности в области государственного управления в целом. Более того, сложно говорить о правовой защищенности служащего от произвола непосредственного руководства.

С учетом сложившейся правовой незащищенности государственных служащих большое значение приобретали гарантии от произвола начальников при реализации ими своих полномочий в сфере применения к подчиненным мер дисциплинарной ответственности. Отметим, что во многом они схожи с теми правилами, которые использовались в порядке уголовного производства. Прежде всего, это объясняется 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.

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 таких случаях «почва для усмотрения непосредственного начальства служащего еще больше культивировалась».

Негативным моментом при этом являлось 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, направленный 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. Достаточно отметить, что проект Устава был проработан комплексно всеми министерствами и ведомствами с отражением замечаний и поправок.

По мнению составителей дисциплинарного устава, обширные полномочия дисциплинарной власти начальствующих лиц являлись одним из ключевых факторов, способствующих соблюдению служебной дисциплины. «Именно поэтому в проект Устава были включены положения, предоставляющие начальству служащих большие полномочия в применении дисциплинарной власти, о чем свидетельствуют ст.ст.17, 42, 99 Проекта. В частности, статьей 42 к числу служебных провинностей отнесено любое, не предусмотренное уложением или уставом неисполнение или нарушение служащим установленных законом служебных обязанностей, а статьей 99 определено, что служащий может быть удален от должности и в случае совершения им не предусмотренных законом предосудительных поступков» [11].

К сожалению, это свидетельствовало об укреплении принципа всевластия начальства и полной ликвидации института гарантий на государственной службе; отсутствии защиты государственных служащих от возможного произвола начальствующего аппарата при наложении дисциплинарных взысканий. Негативным аспектом также являлось сохранение прежних правил и принципов дисциплинарного права, установленных Уложением о наказаниях 1845 года.

Список литературы

1. ПСЗ. I. Т. XXXIII. № 25999.
2. ПСЗ. I. Т. XXX. № 23855.
3. ПСЗ. I. Т. XXXIII. № 26493.

4. *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.
5. ПСЗ. II. Т. I. № 445.
6. Там же.
7. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. / Российское законодательство X-XX веков. – М., 1988. – Т. 6. – С. 187.
8. ПСЗ. II. Т. II. № 1374.
9. *Гущева Н.В.* Указ. соч. – С. 138.
10. ПСЗ. II. Т. VII. Отд. I. № 4945; Т. IX. № 6858.
11. *Гущева Н.В.* Указ. соч. – С. 145.