

УДК 340

UDC 340

**К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ
УГОЛОВНОЙ И ДИСЦИПЛИНАРНОЙ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
СЛУЖАЩИХ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОМ
РОССИЙСКОМ ГОСУДАРСТВЕ**

**TO THE QUESTIONS OF PARITY OF CIVIL
WORKERS' CRIME AND DISCIPLINARY
RESPONSIBILITY IN THE RUSSIAN
PRE-REVOLUTIONARY STATE**

Очаковский Виктор Александрович
аспирант кафедры теории и истории государства и
права
*Кубанский государственный аграрный
университет, Краснодар, Россия*

Ochakovskiy Viktor Aleksandrovich
postgraduate student of the Theory and history of state
and law department
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 workers' disciplinary responsibility in pre-revolutionary Russia. The specified legal institute during that period had close interrelation with criminal responsibility institute as the legislation accurately didn't divide disciplinary and criminal responsibility. In the pre-revolutionary period, the system of norms and rules, which was made to improve the quality of government, the level of service discipline, the authority of public service had been formed

Ключевые слова: ГОСУДАРСТВЕННЫЕ
СЛУЖАЩИЕ, ДИСЦИПЛИНАРНАЯ
ОТВЕТСТВЕННОСТЬ, ДИСЦИПЛИНАРНЫЙ
ПРОСТУПОК, УГОЛОВНАЯ
ОТВЕТСТВЕННОСТЬ, ПРЕСТУПЛЕНИЕ

Keywords: CIVIL SERVANTS, DISCIPLINARY
RESPONSIBILITY, MINOR OFFENSE, CRIMINAL
RESPONSIBILITY, CRIME

Анализ Российского дореволюционного законодательства показал, что нормадатель отводил особое внимание вопросам юридической ответственности государственных служащих.

Законодательством выделялись три вида ответственности государственных служащих: уголовная, дисциплинарная и гражданско-правовая.

Уголовная ответственность государственных служащих – это вид юридической ответственности, применяемый за совершение деяния, запрещенного под страхом наказания и составляющего нарушение служебного долга.

Учеными-юристами проблемам уголовной ответственности государственных служащих посвящены многочисленные исследования.

Проанализировав имеющиеся подходы, мы пришли к выводу об акценте на уяснение смыслового содержания, сущности уголовной ответственности должностных лиц. Однако в правовой доктрине устоялась концепция, согласно которой должностные преступления рассматривались как единое правовое явление вместе с другими уголовными преступлениями, что, безусловно, являлось существенным недостатком.

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.

Спорной и наиболее дискуссионной является проблема разграничения понятия должностного преступления и дисциплинарного проступка. Отметим, что в отечественной юридической литературе XIX века в разработке указанной проблематики принимали участие многие ученые, в частности, В.Н. Ширяев. Однако наибольший удельный вес исследований проводился в странах западной и центральной Европы.

Условно подходы европейских юристов можно подразделить на две группы. Ряд ученых не находили различия должностных преступлений и дисциплинарных проступков, выделяя лишь определенные отличительные признаки между указанными правовыми категориями. Другие представители правовой науки, наоборот, проводили четкую грань различия.

Рассматривая первую группу подходов, отметим, что понятия должностное преступление и должностной проступок различались по двум основаниям: 1) количественный фактор, зависящий от степени тяжести противоправного деяния; 2) вредные, негативные последствия для общества и государства. При этом данный подход в течение долгого

времени являлся доминирующим в немецкой и французской литературе [1].

Основная концепция первой теории сводилась к тому, что существует зависимость признания факта совершенного преступления или дисциплинарного проступка от степени тяжести нарушения служебного долга, а также вредных, негативных последствий для общества, службы, государства и прав личности (Геффтер, Мевес и др.) [2].

Думается, что аналогичная концепция была реализована и отечественным законодателем при принятии Свода Законов 1832 и 1842 гг. Данные нормативные акты определяли «преступление» как деяния, запрещенные законом под страхом наказания. В свою очередь, понятие «дисциплинарный проступок» определялся как «деяние, запрещенное под страхом легкого телесного наказания или полицейского исправления» [3].

Проанализируем вторую теорию, основным представителем которой является известный немецкий правовед Гельшнер, отмечавший наличие злоупотребления властью – основного признака должностных преступлений, а также дисциплинарной провинности – нарушения служебных правовых отношений, определяющих взаимосвязь государственного служащего и государства.

Полагаем, что при совершении преступлений и дисциплинарных проступков на государственной службе любое из перечисленных противоправных деяний затрагивает служебные отношения, поэтому развитие данной теории привело к вытеснению, отождествлению, слиянию понятий, при этом превалирующим являлось понятие должностного преступления.

Мы разделяем позицию Н.В. Гуцевой, отмечающей наиболее подходящим подход к определению основных отличий должностного преступления и дисциплинарного проступка, предлагаемый Оппенгеймом и Биндингом. Согласно этому подходу, главное различие заключалось в

объектах противоправных деяний. Так, для должностного преступления таковыми являлись правовые блага общества и государства, частных лиц, однако в части посягательства со стороны должностных лиц. Для дисциплинарного проступка – служебные обязанности [4]. В рамках концепции рассматриваемого подхода определение должностного преступления рассматривал и В.Н. Ширяев [5].

Исходя из положений Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года прослеживается наличие концепции четкого различия понятия «преступление» и «проступок». Преступление – «всякое нарушение закона, через которое посягается на неприкосновенность прав власти верховной и установленной ею властей, или же права и безопасность общества или частных лиц». Под проступком понималось «нарушение правил, предписанных для охранения определенных законами прав и общественной или же личной безопасности или пользы» [6].

На наш взгляд, самым существенным отступлением от общих начал судопроизводства являлся особый порядок возбуждения уголовного преследования в отношении должностных лиц и предания их суду. Эти две важнейшие стадии уголовного процесса были изъяты из ведения судебных органов; полномочиями по производству указанных действий были наделены соответствующие администрации, в которых лицо проходило службу [7].

Статья 1085 Устава уголовного судопроизводства закрепляла следующий порядок: все донесения и сообщения о должностном преступлении по административному ведомству в первую очередь поступали к тому начальству, от которого зависело определение обвиняемого на должность. В части же государственных служащих не выше четвертого класса, а также губернских и уездных предводителей дворянства вопросы привлечения к уголовной ответственности находились в ведении первого департамента Правительствующего Сената. Следует

отметить, что именно это начальство и принимало решение о дальнейшей судьбе по каждому конкретному факту совершенных противоправных деяний должностных лиц. Данное начальство определяло процедурный порядок рассмотрения дела: в порядке административного производства, либо в судебном порядке.

Представляет особый интерес то обстоятельство, что по данному вопросу имелись разъяснения со стороны уголовного кассационного департамента Правительствующего Сената. В действиях виновных должностных лиц, кроме нарушения прав частных лиц, против которых и направлены преступные действия, также сводилось к нарушению особых служебных обязанностей, злоупотреблению «того самого доверия, которое всякое лицо, состоящее в государственной службе, должно внушать по своему официальному положению.

«... оскорбление, нанесенное должностным лицом, находящимся при исполнении служебных обязанностей, должно быть признаваемо не преступлением частным, но преступлением по должности» [8].

Однако и среди официальных разъяснений имелись противоречия. Например, в части привлечения к ответственности чиновников градоначальств. Согласно мнению Государственного Совета, утвержденного 14 ноября 1855 года, вопрос о праве градоначальников предавать суду подчиненных следует разрешать в общем порядке. Вопросы привлечения к уголовной ответственности должностных лиц должны были согласовываться с губернаторами. Отметим, что это правило не распространялось на государственных служащих, определение которых на должность зависело непосредственно от них.

При исследовании института уголовной ответственности государственных служащих представляется актуальным обратить внимание на проблему подсудности должностных преступлений.

Правовое регулирование подсудности осуществлялось Судебными Уставами 1864 года, которые, в частности, устанавливали, что рассмотрение дел по преступлениям, совершенным должностными лицами, осуществляется с участием присяжных заседателей или без участия таковых в зависимости от тяжести совершенного деяния. Критерием процессуального варианта рассмотрения дела являлся вид наказания за то или иное преступление. Так, ведению суда присяжных подлежали дела о преступлениях или проступках, за которые в законе определены наказания, соединенные с лишением или ограничением прав состояния в соответствии со статьей 201 Устава уголовного судопроизводства.

К примеру, в случае обвинения в таком должностном преступлении, как превышение власти, должностное лицо подлежало преданию суду без участия присяжных заседателей, если обвинение сформулировано по ч. 1 ст. 370 Уложения о наказаниях, согласно которой наказание определяется либо исключением из службы, либо отрешением от должности, либо заключением в крепости. Однако в случае признания данного преступления особенно важным, обвиняемый предавался суду присяжных, поскольку правилом ч. 2 ст. 370 Уложения о наказаниях обвиняемый подлежал наказанию, связанному с лишением прав [9].

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.

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 донные 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...» [10].

Несмотря на это, применение данного Указа на практике не дало положительных результатов. Полагаем, что можно фактически говорить о неисполнении чиновниками предписаний данного нормативного документа, объясняемое, 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 [11]. 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 [12].

Проанализировав виды 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 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.

При этом вышеперечисленные гарантии утратили силу в связи с принятием Положения Комитета Министров от 7 октября 1850 года. Таким образом, непосредственному руководству служащего было предоставлено право увольнения служащих без объяснения причин. На наш взгляд, позиция нормадателей в данном случае не выдерживает никакой критики. Об этом говорила и научная общественность, в частности Н.М. Коркунов подчеркивал то обстоятельство, что защита служащих от произвола начальства зависит от надлежащей организации деятельности дисциплинарных учреждений, а не от «перечисления в законе всех дисциплинарных провинностей» [13].

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. Достаточно отметить, что проект Устава был проработан комплексно всеми министерствами и ведомствами с отражением замечаний и поправок.

По мнению составителей дисциплинарного устава широкие 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» [14].

К сожалению, это свидетельствовало об укреплении принципа всевластия начальства и полной ликвидации 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.

Таким образом, к началу XX века в дореволюционной России была сформирована достаточно сложная система нормативных актов, регулирующая правовые отношения по привлечению должностных лиц гражданского ведомства к уголовной и дисциплинарной ответственности. В ряде случаев правовое регулирование уголовно-процессуальных, дисциплинарных процедур характеризовалась противоречивостью, сложностью.

Нормадатели стремились построить систему правовых норм, призванную улучшить служебную дисциплину среди служащих гражданского ведомства, поднять на новый уровень авторитет государственной службы в целом, сформировать мотивацию гражданских служащих к правомерному поведению, оказать воспитательное, превентивное воздействие на служащих.

Список литературы

1. Ширяев В.Н. Взятничество и лихоительство в связи с общим учением о должностных преступлениях. – Ярославль, 1916. – С. 38–59.
2. Там же.
3. СЗ РИ. – СПб., 1842. – Т. XV. – С. 1.
4. Гущева Н.В. Ответственность чиновников за должностные проступки и преступления по русскому дореволюционному законодательству в XIX – начале XX века дисс. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2006. – С. 150.
5. См. подробнее: Ширяев В.Н. Указ. соч. – С. 54–59.
6. Российское законодательство X–XX веков: [В 9 т.]. – М.: Юридическая литература, 1988. – Т. 6. – С. 174.
7. Очаковский В.А. Усмотрение руководителя в контексте развития законодательства о юридической ответственности государственных служащих в Российской Империи // Социально-гуманитарный вестник Юга России. – № 7. Часть 2. – 2010. – С. 238–239.
8. ПСР УКДПС за 1867. № 86.
9. Уложение о наказаниях 1845 г. / Российское законодательство X–XX вв. – Т. 6. – М., 1988; Судебные Уставы 20 ноября 1864 г.; Устав уголовного судопроизводства. – СПб., М., 1879. – Ст. 1078 (1066).
10. ПСЗ. I. Т. XXXIII. № 25999.
11. ПСЗ. I. Т. XXXIII. № 26493.
12. ПСЗ. I. Т. XXXIII. № 26493.

13. Коркунов Н.М. Русское государственное право: [В 2 т.]. – СПб.: тип. М.М. Стасюлевича, 1893. – Т. 2. – С. 403.
14. Гущева Н.В. Указ. соч. – С. 145.

References

1. Shirjaev V.N. Vzjatochnichestvo i lihodatel'stvo v svjazi s obshhim ucheniem o dolzhnostnyh prestuplenijah. – Jaroslavl', 1916. – S. 38–59.
2. Tam zhe.
3. SZ RI. – SPb., 1842. – Т. XV. – S. 1.
4. Gushheva N.V. Otvetstvennost' chinovnikov za dolzhnostnye prostupki i prestuplenija po russkomu dorevoljucionnomu zakonodatel'stvu v XIX – nachale XX veka diss. ... kand. jurid. nauk. Nizhnij Novgorod, 2006. – S. 150.
5. Sm. podrobnее: Shirjaev V.N. Uказ. соч. – S. 54–59.
6. Rossijskoe zakonodatel'stvo X–XX vekov: [V 9 t.]. – M.: Juridicheskaja literatura, 1988. – Т. 6. – S. 174.
7. Ochakovskij V.A. Usmotrenie rukovoditelja v kontekste razvitija zakonodatel'stva o juridicheskoy otvetstvennosti gosudarstvennyh sluzhashhih v Rossijskoj Imperii // Social'no-gumanitarnyj vestnik Juga Rossii. – № 7. Chast' 2. - 2010. – S. 238–239.
8. PSR UKDPS za 1867. № 86.
9. Ulozhenie o nakazaniyah 1845 g. / Rossijskoe zakonodatel'stvo X–XX vv. – Т. 6. – M., 1988; Sudebnye Ustavy 20 nojabrja 1864 g.; Ustav ugolovnogogo sudoproizvodstva. – SPb., M., 1879. – St. 1078 (1066).
10. PSZ. I. T. XXXIII. № 25999.
11. PSZ. I. T. XXXIII. № 26493.
12. PSZ. I. T. XXXIII. № 26493.
13. Korkunov N.M. Russkoe gosudarstvennoe pravo: [V 2 t.]. – SPb.: tip. M.M. Stasjulevicha, 1893. – Т. 2. – S. 403.
14. Gushheva N.V. Uказ. соч. – S. 145.