

## Дисциплинарная ответственность гражданских служащих Российской империи

**Аннотация.** В статье рассматриваются правовые, фактические и процессуальные основания дисциплинарной ответственности государственных служащих Российской империи на основе Уставов о службе гражданской, Уложения о наказаниях уголовных и исправительных, Устава уголовного судопроизводства. Охарактеризованы понятие служебного проступка (преступления должности), законодательно установленный перечень дисциплинарных провинностей и соответствующие им меры воздействия, их содержательная характеристика, выявлены особенности простого (внесудебного) и судебного порядка производства по дисциплинарным делам государственных служащих административных ведомств. Проведенный анализ позволил сделать вывод о существовании во второй половине XVIII в. в системе государственной службы России дисциплинарного процесса, соответствующего всем признакам юридического процесса и имеющего процессуальную форму уголовного судопроизводства. Применение дисциплинарных взысканий подчинялось определенным правилам, обеспечивающим защиту подчиненных от произвольного использования дисциплинарной власти руководителями, а наиболее строгие формы дисциплинарного воздействия, сопряженные с увольнением со службы, могли применяться только судом. Ряд существовавших в то время положений может быть использован для совершенствования правовой основы производства по дисциплинарным делам государственных служащих РФ.

**Ключевые слова:** государственная служба Российской империи; государственный служащий; уставы о службе гражданской; преступления и проступки по службе; дисциплинарный проступок; дисциплинарная ответственность; дисциплинарные процедуры; простое дисциплинарное производство; формальный судебный процесс; административная гарантия; правовой статус участников дисциплинарного производства; дисциплинарные взыскания; законодательство Российской империи.

**Для цитирования:** Лещина Э. Л. Дисциплинарная ответственность гражданских служащих Российской империи // Актуальные проблемы российского права. — 2021. — Т. 16. — № 5. — С. 23–34. — DOI: 10.17803/1994-1471.2021.126.5.023-034.

---

© Лещина Э. Л., 2021

\* Лещина Эдуард Леонидович, кандидат юридических наук, доцент кафедры теории государства и права, конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета (Национального исследовательского университета)  
пр. Ленина, д. 76, г. Челябинск, Россия, 454080  
leshina74@mail.ru

## Disciplinary Responsibility of Civil Servants of the Russian Empire

**Eduard L. Leshchina**, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Theory of the State and Law, Constitutional and Administrative Law, South Ural State University (National Research University)  
pr. Lenina, d. 76, g. Chelyabinsk, Russia, 454080  
leshina74@mail.ru

**Abstract.** The paper is devoted to examining legal, factual and procedural grounds of disciplinary responsibility of civil servants in the Russian Empire on the basis of the Statutes of Civil Service, Regulations on Punishments in Criminal and Correctional Proceedings, the Statute of Criminal Proceedings. The author defines the concept of official misconduct (malfeasance in office), the legislatively established list of disciplinary offences and relevant measures of influence, their substantive characteristics, the peculiarities of simple (extrajudicial) and judicial procedure of proceedings in disciplinary cases initiated against civil servants of administrative departments. The analysis made it possible to draw a conclusion about the existence in the second half of the 18th century in the system of the Russian public service of a disciplinary process that has all the features of the legal process and a procedural form of criminal proceedings. The use of disciplinary sanctions was subject to certain rules that protected subordinates from arbitrary use of disciplinary power by their principals. The most stringent forms of disciplinary sanctions involving dismissal from service could only be applied by the court. A number of provisions existing at the time can be used to improve the legal basis of the proceedings in disciplinary cases of civil servants of the Russian Federation.

**Keywords:** civil service of the Russian Empire; civil servant; statutes on civil service; crimes and misconduct; disciplinary misconduct; disciplinary liability; disciplinary procedures; simple disciplinary proceedings; formal judicial process; administrative guarantee; legal status of participants of disciplinary proceedings; disciplinary sanctions; legislation of the Russian Empire.

**Cite as:** Leshchina EL. Distsiplinarnaya otvetstvennost grazhdanskikh sluzhashchikh Rossiyskoy Imperii [Disciplinary Responsibility of Civil Servants of the Russian Empire]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2021;16(5):23-34. DOI: 10.17803/1994-1471.2021.126.5.023-034 (In Russ., abstract in Eng.).

**Р**етроспективный анализ правового регулирования и практики применения законодательства позволяет охарактеризовать существовавший ранее порядок, извлечь позитивный опыт из исторического прошлого, учесть особенности правового регулирования государственно-служебных и как их части — дисциплинарных правоотношений при разработке проектов нормативных актов, регулирующих дисциплинарные правоотношения в системе современной государственной службы РФ.

Формирование полноценной нормативной основы государственной службы связано с введением в 1832 г. Уставов о службе гражданской. Законодательство о службе было кодифицировано М. М. Сперанским и составило в Своде

законов Российской империи том III, который по изданиям 1882, 1842 и 1857 гг. носил заглавие «Уставы о службе гражданской», причем этот том Свода распадался на три части: первую составлял Устав о службе гражданской по определению от правительства, вторую — Устав о службе гражданской по выборам и третью — Уставы о пенсиях и единовременных пособиях<sup>1</sup>. Уставы о службе гражданской стали первым в России сборником законодательных актов, регулирующих гражданскую службу.

С точки зрения действовавшего законодательства государственную службу по общему правилу составляла служба по определению от правительства. В отличие от военной службы, государственная служба по гражданскому

<sup>1</sup> Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву. Т. 2 : Административное право. Ч. 1 : Органы управления. СПб. : Типография акц. общества «Слово», 1910. С. 71.

ведомству называется гражданской службой<sup>2</sup>. В Устав о службе гражданской по определению от правительства (далее также — Устав о службе гражданской) вошли законы, определявшие порядок назначения на должности органами правительства и правовое положение лиц, занимавших высшие штатные должности, а также канцелярских чиновников.

Так как в Российской империи не было специального нормативного акта, регламентирующего вопросы дисциплинарной ответственности государственных служащих, в вопросах наложения взысканий и наказаний за нарушение ими обязанностей статья 1200 Устава о службе гражданской (изд. 1857 г.) отсылала к Уложению о наказаниях уголовных и исправительных<sup>3</sup> (далее также — Уложение о наказаниях).

Статья 2 Уложения о наказаниях (1845 г.) постановляла, что нарушение правил, предписанных для охранения определенных законами прав и общественной или же личной безопасности или пользы, именуется *проступком*. Ответственность гражданских служащих за должностные преступления и проступки устанавливалась отдельными главами раздела пятого «О преступлениях и проступках по службе государственной и общественной» (ст. 358–533) Уложения о наказаниях:

- за неисполнение указов, предписаний и законных по службе требований;
- превышение должностных полномочий и незаконное бездействие;
- противозаконные проступки при хранении и управлении вверенного по службе имущества;
- служебный подлог;
- неправосудие (заведомо неправильное решение дела);
- мздоимство и лихоимство;
- нарушение установленных при вступлении в должность правил или самовольное остав-

ление службы (прекращение исполнения должностных обязанностей);

- нарушение порядка при приеме на службу и к должностям (прием на службу лица, которое не вправе поступать на службу в силу требований закона или судебного решения) и при увольнении с них (незаконное или с нарушением установленного порядка увольнение со службы);
- нарушение долга подчиненности, субординации, оскорбление начальника;
- нарушение порядка в отношении подчиненных (принуждение заниматься делами, не имеющими отношения к службе, задержка без уважительных причин денежных выплат, оскорбление подчиненного, наложение взыскания незаконно либо с превышением дисциплинарной власти, склонение подчиненного к совершению противозаконных действий);
- слабый надзор за подчиненными;
- медлительность, нерадение и несоблюдение установленного порядка исполнения должностных обязанностей (в том числе прогул от 1 до 7 раз);
- преступления и проступки по некоторым особым родам службы чиновников следствия и суда, казначеев, крепостных дел, нотариусов, полиции, по делам межевым, при заключении подрядов и поставок, производстве публичных торгов.

В этом перечне, помимо преступлений, можно выделить и сугубо дисциплинарные проступки. Это, например: нарушение установленного порядка взаимоотношений начальников и подчиненных (ст. 429–434), слабый надзор за подчиненными (ст. 435–440), небрежное исполнение должностных обязанностей (ст. 441–455).

Уложение о наказаниях разграничивало должностные проступки и преступления служащих в зависимости от строгости мер воздей-

---

<sup>2</sup> См. подробнее: *Елистратов А. И.* Основные начала административного права. Изд. 2-е, испр. и доп. М. : Издание Г. А. Лемана и С. И. Сахарова, 1917. С. 107.

<sup>3</sup> Свод законов Российской империи. Издание 1916 г. Пг., 1916. Т. 15. Ч. 1 : Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. Изд. 1885 г., со включением статей по продолжениям 1912, 1913 и 1914 гг. ; Ч. 2 : Уголовное уложение : (статьи, введенные в действие). Изд. 1909 г., со включением статей по продолжениям 1912 и 1913 гг. 1916. 521 с.

ствия за содеянное. Характеризуя такой подход законодателя, А. Фон-Резон отмечал, что «уложение как во время составления, так и теперь не делает никакого различия между уголовными и дисциплинарными служебными проступками, и что поэтому, по буквальному тексту уложения о наказаниях, все служебные взыскания причисляются к наказаниям уголовным и исправительным — безразлично, наложены ли они в дисциплинарном или уголовном порядке», и при таком подходе «не могло быть речи хоть о приблизительно правильном разграничении дисциплинарных и уголовных проступков»<sup>4</sup>.

Под *дисциплинарной ответственностью чиновников* понимается возможность их подвергаться тем или иным взысканиям, налагаемым властью начальства помимо суда, за менее существенные провинности, не представляющие признаков преступлений, предусмотренных уголовными законами<sup>5</sup>. Это определение соответствовало господствующей в то время доктрине уголовной ответственности, частным видом которой выступала ответственность за проступки должностных лиц.

Меры дисциплинарного воздействия для служащих Российской империи за проступки устанавливались Уложением о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г., которое содержало отделение третье «Особенные наказания за преступления и проступки по службе». Статья 67 Уложения о наказаниях, кроме общих мер наказания за преступления и проступки по службе, предусматривала следующие *особенные наказания*:

- 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 его в послужной список;
- 7) вычет из жалования;
- 8) выговор, более или менее строгий, без внесения в послужной список;
- 9) замечание, более или менее строгое.

Исключение из службы являлось «высшей дисциплинарной мерой» для случаев, когда с точки зрения интересов службы дальнейшее пребывание на службе провинившегося лица невозможно. Исключенный служащий лишался права поступать когда-либо на государственную службу по назначению, участвовать в выборах и быть избираемым в должности общественной службы по назначению дворянства, городов и селений (ст. 68 Уложения о наказаниях).

Отрешенный от должности лишался права в течение трех лет снова поступать на службу государственную и общественную (ст. 69 Уложения о наказаниях). Мы здесь видим аналог современной дисквалификации государственных и муниципальных служащих по ст. 3.11 КоАП РФ.

Для такой меры, как удаление от должности, в Уложении о наказаниях не содержится характеристики и порядка применения, а также последствий применения. Согласно ст. 1100 Устава уголовного судопроизводства, «должностные лица, предаваемые суду во время нахождения на службе, могут быть или временно устраняемы, или вовсе удаляемы от должностей». Как правило, удаление от должности производилось на время следствия и суда, «до особого распоряжения». Служащий вправе был обжаловать распоряжение об удалении в общем порядке (Устава о службе гражданской, ст. 789).

Вычет из времени службы (выслуги), дающей право на получение наград, пенсий и знака отличия за беспорочную службу, исходя из анализа санкций Уложения о наказаниях, за совершение должностных проступков мог составлять срок от одного месяца до одного года. Вычет из жалования в порядке ст. 71 Уложения о наказаниях производился путем удержания в казну из жалования виновного за определенный период времени (от нескольких недель до нескольких месяцев, в зависимости от вида проступка) суммы в размере не более 1/3 годового оклада. Например, за первый прогул денежный вычет производился за неделю, за второй прогул — за две недели, за третий прогул — за месяц (ст. 444 Уложения о наказаниях).

<sup>4</sup> Фон-Резон А. К. О дисциплинарном праве // Журнал гражданского и уголовного права. 1889. Кн. 8. С. 6, 7.

<sup>5</sup> Лазаревский Н. И. Указ. соч. С. 131–132.

Небезынтересно, что Уложение о наказаниях предусматривало и иные меры воздействия за проступки по службе, не предусмотренные общим перечнем в ст. 67. Например, за неявку на дежурство и самовольный уход с дежурства или допущенные в ходе дежурства нарушения виновный чиновник подвергался наряду на дежурство вне очереди (п. 3 ст. 447 Уложения о наказаниях).

Таким образом, «для государственных служащих Российской империи отличие дисциплинарных взысканий от уголовных состояло: а) в относительной их тяжести: дисциплинарное взыскание не может иметь своим последствием ограничение гражданских и общественных прав виновного; б) в порядке их наложения: дисциплинарные взыскания могут быть налагаемы властью подлежащих начальств без соблюдения формы уголовного судопроизводства»<sup>6</sup>. Из этого не следует, однако, чтобы дисциплинарные взыскания могли быть налагаемы без соблюдения условий ограждающих лица, привлеченные к ответственности<sup>7</sup>.

С учетом тяжести отдельных взысканий актуальны вопросы, насколько ограждены права служащих от произвола начальствующих лиц при их наложении. Это может заключаться: а) в точном определении мест и лиц, могущих налагать взыскания; б) в самом порядке наложения взысканий; в) в праве обжалования означенных распоряжений начальствующих лиц<sup>8</sup>.

Замечания и выговоры без внесения в послужной список чиновника могли налагаться властью непосредственного начальства; вычеты из жалования, перемещение с высшей должности на низшую, удаление от должности и временный арест до семи дней — по распоряжению того начальства, от которого зависело назначение

виновного на занимаемую им должность; все прочие наказания и взыскания по службе — не иначе как по суду (ст. 71 Уложения о наказаниях, ст. 1066 Устава уголовного судопроизводства). Это правило относилось ко всем должностным лицам *коронной службы*. Как видится, начальствующие лица были вправе применять в порядке подчиненности лишь низшие, самые мягкие формы дисциплинарных взысканий, тогда как наиболее строгие формы взысканий применялись «не иначе как в дисциплинарном порядке, на основании особого дисциплинарного производства, мерилем достоинства которого служат установленные для него процессуальные формы, в качестве гарантии от произвола для лиц, привлекаемых к дисциплинарному суду»<sup>9</sup>.

Наличие простой формы привлечения к дисциплинарной ответственности (так называемый административный порядок) объяснялось тем, что «в таком порядке подвергаются взысканию проступки, не имеющие особой важности, и так как многие взыскания не имеют для обвиняемого особо важных последствий, то и правила об исследовании проступков и наложении взысканий не могут в этом случае отличаться формальной обязательностью, определенностью и подробностью»<sup>10</sup>.

Поводами для возбуждения производства как в административном, так и в судебном порядке, являлись: 1) жалобы; 2) замеченные самим начальством злоупотребления и упущения; 3) донесение лиц и мест подчиненных; 4) суд над другими лицами; 5) временные обозрения; 6) рассмотрение дел, ведомостей и отчетов<sup>11</sup>.

Основы привлечения чиновников к ответственности соразмерно степени вины или упущений по Уложению о наказаниях уголовных и

---

<sup>6</sup> Градовский А. Д. Собрание сочинений : Т. 1–9. СПб., 1899–1908. Т. 8 : Начала русского государственного права. Ч. 2 : Органы управления. 1907. С. 115.

<sup>7</sup> Градовский А. Д. Указ. соч. С. 115.

<sup>8</sup> Градовский А. Д. Указ. соч. С. 118.

<sup>9</sup> Краткий очерк науки административного права : Конспект лекций ординарного профессора по кафедре государственного права и административного И. Т. Тарасова. Ярославль : Типолитография Г. Фальк, 1888. Т. 1. С. 311.

<sup>10</sup> Куплеваский Н. О. Государственная служба в теории и действующем праве Англии, Франции, Германии и Цислейтанской Австрии. Харьков : Тип. М. Ф. Зильберберга, 1888. С. 75.

<sup>11</sup> Градовский А. Д. Указ. соч. С. 117.

исправительных были установлены в Общем губернском учреждении (изд. 1892 г.). Так, одно из важнейших правил того времени (ч. 1 ст. 173 Общего губернского учреждения) гласило, что «никакое взыскание не может быть наложено без истребования предварительно от признаваемых виновными объяснения»<sup>12</sup>. Исключение составлял только губернатор, который в подчиненных ему учреждениях, по своему личному усмотрению, при наличии достаточных сведений об упущениях и беспорядках вправе был подвергать виновных служащих установленным законом взысканиям без предварительного истребования объяснений (п. «б» ч. 1 ст. 173 Общего губернского учреждения). Кроме того, никто не отвечал за вину или упущение другого (ч. 2 ст. 173 Общего губернского учреждения).

В вопросах привлечения гражданских служащих административного ведомства к дисциплинарной ответственности действовали также следующие правила:

1. Случаи, при которых на служащих могут быть наложены те или иные взыскания, определялись Уложением о наказаниях, которыми начальствующие лица должны были руководствоваться и при наложении взысканий в административном порядке.

2. Увольнение от должности, являясь самой строгой мерой, могло применяться только в случаях совершения тяжких проступков, когда к виновному ранее уже применялись меры дисциплинарного воздействия, но их применение не сыграло своего воспитательного воздействия.

3. Чиновники, удаленные начальством со службы, считающие себя невиновными, в соответствии со ст. 1239 Устава о службе гражданской (1857 г.) были вправе обжаловать такое увольнение и просить суда. Однако решение этого вопроса всецело зависело от усмотрения

вышестоящего начальства, которому была подана жалоба, и ходатайство виновного о суде могло быть и не удовлетворено.

При этом следует отметить, что Положением Комитета министров от 7 ноября 1850 г. «О порядке увольнения от службы и определения в оную неблагонадежных чиновников»<sup>13</sup> начальники получили право по своему усмотрению увольнять служащих «без объяснения причин, мундира и пенсии». Согласно ст. 1239 Устава о службе гражданской: «Те чиновники, которые по усмотрению начальства будут просто уволены со службы, без обозначения причин этого увольнения, на такое распоряжение не могут жаловаться, и все их жалобы, а также просьбы о возвращении к прежним должностям или предании суду должны быть оставляемы без всякого действия и движения». До принятия этих законоположений на основании Устава о службе гражданской (1832 г.) у чиновников было право оспаривать законность увольнения со службы. Чиновник, уволенный в таком порядке, до 1917 г. не имел права жаловаться на незаконность такого увольнения.

Далее охарактеризуем административный (общий) и судебный (специальный) порядок привлечения к ответственности за должностные преступления и проступки служащих административного ведомства, в соответствии с разделом третьим Устава уголовного судопроизводства от 20 ноября 1864 г.<sup>14</sup>, ст. 1066–1112.

По общему правилу должностные лица могли привлекаться к суду только с согласия их начальства. Выбор лиц, против которых направлено следствие, предоставлялся всецело начальству<sup>15</sup>. Это правило носило название «административной гарантии».

Общий порядок производства по делам о служебных провинностях был направлен на

<sup>12</sup> Коркунов Н. М. Русское государственное право. Т. 2 : Часть Особенная. Изд. 6-е. СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1909. С. 730.

<sup>13</sup> Высочайше утвержденное Положение Комитета министров от 7 ноября 1850 г. «О порядке увольнения от службы и определения в оную неблагонадежных чиновников» // Полное собрание законов Российской империи. Собрание II. Т. 25. Отд. 2. 1850. 24606.

<sup>14</sup> Устав уголовного судопроизводства от 20 ноября 1864 г. // URL: <https://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/3137/> (дата обращения: 20.06.2020).

<sup>15</sup> Градовский А. Д. Указ. соч. С. 124.

наказание виновных лиц за совершение ими определенных проступков, и в зависимости от тяжести проступка и степени вины мог ставиться вопрос об их удалении со службы.

Преданию суду обязательно предшествовали следующие предварительные действия управомоченных начальников: а) истребование от обвиняемых объяснений; б) производство дознаний (предварительных исследований) (ст. 1086 Устава уголовного судопроизводства)<sup>16</sup>. Этот порядок, так сказать, представлял собой суррогат судебного процесса. Начальство должно было сообщить обвиняемому о предмете обвинения, об имеющихся против него доказательствах и потребовать соответствующих объяснений (ст. 1086 Устава уголовного судопроизводства). При этом начальство не должно было ограничиваться неполными сведениями в донесениях и объяснениями свидетелей (п. «а» ч. 1 ст. 173 Общего губернского учреждения, изд. 1892 г.). Срок истребования объяснений законом не был определен, и поэтому обвиняемый, располагая всеми представленными против него доказательствами, зачастую имел достаточно времени и возможностей для сокрытия следов правонарушения и совершения действий, приводящих к утрате силы доказательств и в конечном итоге — к полной безнаказанности.

Закон устанавливал также обязанность начальства внимательно ознакомиться с оправданиями лица, поступки которого вызвали неодобрение, определиться со своими убеждениями относительно виновности или невиновности подчиненного и, таким образом, создать гарантии правильного применения дисциплинарной власти.

Однако истребование объяснения было только одной из форм расследования. В не-

обходимых случаях, исходя из обстоятельств дела, начальство могло назначить производство неограниченного временными рамками дознания одному из подведомственных чиновников, «причем такое исследование может быть назначено и без истребований объяснения, которое войдет в исследование как составная часть его»<sup>17</sup>. Наиболее совершенной формой исследования выступало предварительное следствие<sup>18</sup>. При этом и при производстве предварительного следствия обвиняемые не лишены права представить судебному следователю факты, служащие их оправданию, и тем самым доказать несправедливость предъявленных им обвинений<sup>19</sup>.

Дальнейшая судьба дела также решалась начальником обвиняемого — он решал дело в административном порядке (порядке подчиненности), или делал представление, или выходил с постановлением о предании обвиняемого суду (ст. 1087 Устава уголовного судопроизводства) для обсуждения вопроса о возможном удалении (увольнении) виновного со службы. Принятие решения о направлении дела в суд точно так же не было ограничено никаким сроком и было обусловлено лишь усмотрением начальства.

Вместе с тем при привлечении к ответственности виновных служащих применялись давностные сроки, установленные Уложением о наказаниях. Часть 4 ст. 158 Уложения о наказаниях (1885 г.) постановляла, что, когда со времени учинения проступков, за которые определяется законом заключение в тюрьму, прошло *два года*, а тех, за которые определяются лишь арест, или денежные взыскания, или выговоры, или замечания, или же внушения,

---

<sup>16</sup> Это правило служило существенной гарантией для должностных лиц, обвиняемых в преступлении в должности, ибо оно предохраняло указанных лиц от предания суду по голословным, ничем не доказанным объяснениям и давало возможность опровергнуть эти объяснения начальством виновного.

<sup>17</sup> Определение Правительствующего сената от 19 декабря 1883 г. № 8475 // Систематический сборник решений Правительствующего сената по вопросам об ответственности должностных лиц административного ведомства за преступления должности (1868–1896 г.). С.-Петербург : Типография Правительствующего сената, 1896. С. 347.

<sup>18</sup> Определение Правительствующего сената от 19 декабря 1883 г. № 8475 // Систематический сборник... С. 348.

<sup>19</sup> Определение Правительствующего сената от 8 марта 1873 г. № 2170 // Систематический сборник... С. 326.

прошло *шесть месяцев* и когда оные в течение означенных сроков не сделались гласными, или виновные в оном следствии в течение того же времени не были обнаружены, наказание отменяется за давностью.

Соответственно, с учетом сроков давности преследование виновного должно быть начато не позднее шести месяцев со дня совершения им проступка (обнаружения длящегося деяния). Течение срока давности прерывалось с момента истребования начальством объяснения от виновного должностного лица<sup>20</sup>.

Исходя из примечания к ст. 69 Уложения о наказаниях и предписаний ст. 1087 Устава уголовного судопроизводства (1864 г.) дело о преступлении по должности могло быть разрешено в административном порядке, без предания обвиняемого суду, только в том случае, когда преступное деяние, составляющее предмет дела, влекло за собой только такие наказания, право наложения которых предоставлено начальству виновного<sup>21</sup>. Таким образом, «прекращение уголовного преследования должностного лица за преступления должности зависело от того начальства его, от которого зависело и предание его суду»<sup>22</sup>.

Действовало также следующее правило: привлечение должностного лица к дисциплинарному взысканию за такой проступок, за который установлены взыскания, налагаемые только по суду, не может служить законным основанием к освобождению его от судебной ответственности<sup>23</sup>. То есть за одно деяние могла наступить и дисциплинарная, и уголовная ответственность.

Постановления о предании суду, независимо от того, предшествовало ли им административное дознание или предварительное следствие, проведенное через судебного следователя, ис-

ходили, смотря по классу должностного лица, от губернских правлений или от советов министров и главных управлений (ст. 1088 Устава уголовного судопроизводства).

Согласно ст. 1091 Устава уголовного судопроизводства, материалы предварительного следствия, произведенного судебным следователем, представлялись прокурору, состоящему при том суде, которому обвиняемый был подсуден, а от прокурора при его заключении о дальнейшем направлении дела передавались начальству обвиняемого. Прокурор в своем заключении выражал мнение о степени вины и мере ответственности обвиняемого лица и обязан был поддерживать в суде обвинительный акт. При этом у прокурора было общее право отказаться от обвинения в целях исключения необоснованного привлечения служащего к суду. Рассматривая материалы следствия, прокурор был вправе инициировать вопрос о привлечении к ответственности и того служащего, который не был привлечен к следствию в качестве обвиняемого.

Начальство, рассматривая результаты такого следствия, или разрешало дело в административном порядке, или входило с представлением о предании обвиняемого суду<sup>24</sup>. После состоявшегося определения начальства, согласного с заключением прокурорского надзора, дальнейшее дополнение и разъяснение обстоятельств дела могло иметь место только в судебном следствии.

Начальство обвиняемого в преступлении должности лица было вправе оспаривать полноту произведенного следствия<sup>25</sup>. В тех случаях, когда административное начальство, вопреки мнению прокурора, признавало, что обвиняемый совсем не подлежит ответственности или что взыскание на него может быть наложено в

<sup>20</sup> Определение Правительствующего сената от 20 мая 1891 г. № 4693 // Систематический сборник... С. 785.

<sup>21</sup> Опред. общ. собр. 1-го и кассац. д-тов прав. сен. 3 октября 1883 г. № 24 // Систематический сборник... С. 371–372.

<sup>22</sup> Определение Правительствующего сената от 26 мая 1890 г. № 4803 // Систематический сборник... С. 570.

<sup>23</sup> Определение Правительствующего сената от 29 марта 1876 г. № 2951 // Систематический сборник... С. 366.

<sup>24</sup> Устав уголовного судопроизводства. Ст. 1098; определение Правительствующего сената от 12 мая 1870 г. № 3592 // Систематический сборник... С. 733.

<sup>25</sup> Систематический сборник... С. 530.



административном порядке, дело направлялось на разрешение уголовного кассационного департамента Правительствующего сената (ст. 1092 Устава уголовного судопроизводства).

Согласно ст. 1095 Устава уголовного судопроизводства, начальство обвиняемого в преступлении должности прежде предания его суду обязано привести все предметы обвинения в такую ясность, чтобы постановление о предании суду заключало в себе все сведения, необходимые для составления прокурором обвинительного акта, и чтобы судебному месту можно было приступить в его заседании прямо к судебному следствию. В обвинительный акт, составляемый по постановлению начальства обвиняемого о предании его суду, включались все существенные обстоятельства и доводы (ст. 1096 Устава уголовного судопроизводства).

Если дело все-таки доходило до суда, то решение суда полностью зависело от обвинительного акта, составленного прокурором на основании данных, содержащихся в постановлении начальства о предании чиновника суду<sup>26</sup>. Поэтому суд сразу начинался с судебного следствия, и материалы, собранные неспециалистами, зачастую оказывались недостаточными для разрешения дела<sup>27</sup>. Все эти обстоятельства приводят к выводу, что суд в своих решениях был поставлен в зависимость от данных, добытых путем административным<sup>28</sup>.

Что касается порядка рассмотрения дела, то в соответствии со ст. 1103 Устава уголовного судопроизводства суд по делам о преступлениях должности производился как в судебных местах, так и в кассационном департаменте Сената по общим правилам уголовного судопроизводства, с соблюдением особенных правил, установленных ст. 1104–1112 Устава уголовного судопроизводства. Эти особенности были определены в вопросах: опроса свидетелей (ст. 1104); назначения присяжных заседателей (ст. 1105–1106);

в праве начальства преданного суду должностного лица предъявлять на суде свои объяснения (ст. 1108); возможности особого снисхождения в связи с долговременной и беспорочной службой обвиняемого или его заслуг (ст. 1109).

Согласно ст. 1111 Устава уголовного судопроизводства, копия окончательного судебного приговора о преданном суду должностном лице сообщалась тому начальству, по постановлению которого лицо это предано суду.

Подводя итоги рассмотрения вопросов ответственности чиновников административного ведомства, можно сделать выводы, что вышеуказанные правила «представляют много недостатков, которые могут быть сведены к двум главным: 1) правила об ответственности этих лиц в порядке административном создают полную их личную зависимость от начальствующих, не обеспечивая интересов и прав как частных лиц, так и государства; 2) ответственность в судебном порядке редко может достигнуть цели ввиду незначительности роли, предоставленной судам и органам судебного преследования»<sup>29</sup>.

Существовавший в то время порядок прекращения дисциплинарного производства в случае, как только служащий добровольно покидал свой пост, давал виновным уйти от дисциплинарной ответственности и не препятствовал им в дальнейшем поступить на ту или иную службу. А разрешение дела в отношении оставившего службу лица являлось невозможным, так как осуществление карательных дисциплинарных мер возможно лишь при состоянии обвиняемого на службе<sup>30</sup>.

Что касается иных категорий государственных служащих, то в примечаниях к ст. 1066 Устава уголовного судопроизводства указаны различные группы лиц, отвечающих по специальным дисциплинарным правилам. Так, *гражданские чиновники военносудопутного и морского ведомств* подлежали дисциплинарным

---

<sup>26</sup> Градовский А. Д. Указ. соч. С. 123–124.

<sup>27</sup> Градовский А. Д. Указ. соч. С. 124.

<sup>28</sup> Градовский А. Д. Указ. соч. С. 124.

<sup>29</sup> Градовский А. Д. Указ. соч. С. 125–126.

<sup>30</sup> Якоби П. Н. Об ответственности по должностным преступным деяниям // Закон и суд. 1935. № 2 (52). Ст. 1840.

взысканиям без суда по правилам, изложенным в Положениях об охране воинской дисциплины и взысканиях дисциплинарных (1863, 1864 гг.)<sup>31</sup>. Особенности дисциплинарной ответственности *гражданских чиновников военного ведомства* определил Дисциплинарный устав 1869 г.<sup>32</sup> Отдельная и более совершенная правовая регламентация дисциплинарной ответственности *чиновников судебного ведомства* осуществлялась судебными уставами.

Таким образом, уже во второй половине XVIII в. в системе государственной службы европейских государств существовал дисциплинарный процесс, соответствующий всем признакам юридического процесса и имеющий процессуальную форму уголовного судопроизводства. Применение дисциплинарных взысканий подчинялось известным правилам, обеспечивающим «от обиды со стороны начальствующих лиц произвольным пользованием дисциплинарной властью»<sup>33</sup>. Этими правилами устанавливается порядок дисциплинарного производства и обжалования неправильных постановлений о наложении дисциплинарных взысканий. Ряд этих особенностей был присущ и России.

При этом дисциплинарный процесс и в государствах Западной Европы, и в России являлся производным от процесса уголовного, лишь с некоторыми отличиями. Для дисциплинарного процесса того времени, в отличие от уголовного, были характерны: 1) собственные цели; 2) субъектный состав; 3) отсутствие публичности или ее ограниченность; 4) большая свобода в определении меры дисциплинарного взыскания; 5) большая свобода в собирании, проверке и оценке доказательств; 6) отсутствие обязательных процессуальных форм разрешения дела; 7) более короткий срок производства; 8) полученный результат.

#### **Основные выводы:**

1. Проведенное исследование позволяет прийти к выводу, что начиная со второй поло-

вины XIX в. дисциплинарная ответственность чиновников (государственных служащих) Российской империи была выделена в законодательстве как самостоятельная и применялась наряду с уголовной. Правила ответственности гражданских служащих, проходящих службу по найму, за совершение служебного (должностного) проступка применялись также в отношении служащих по выборам.

2. Анализ законодательства и литературных источников дает возможность выявить слабость доктринальной разработки понятия дисциплинарной ответственности государственного служащего, под которой понималась «возможность их подвергаться тем или иным взысканиям, налагаемым властью начальника помимо суда, за менее существенные провинности, не представляющие признаков преступлений, предусмотренных уголовными законами». Это определение соответствовало господствующей в то время доктрине уголовной ответственности, частным видом которой выступала ответственность должностных лиц за проступки.

3. Особенностью правового регулирования дисциплинарной ответственности гражданских служащих является также отсутствие общего понятия дисциплинарного проступка и закрепление в Уложении о наказаниях уголовных и исправительных значительного количества составов преступлений и проступков по службе государственной и общественной и определение конкретных мер воздействия за них. Важно также отметить, что наказание, устанавливаемое законом за ту или иную служебную провинность, определяло и характер ответственности за ее совершение.

4. Обращает на себя внимание то обстоятельство, что система дисциплинарных взысканий, установленная Уложением о наказаниях уголовных и исправительных за совершение проступка должности, отличалась значительным разнообразием. Моральное (личное) воздействие

<sup>31</sup> В 1867 г. это Положение было пересмотрено, а в 1869 г. на его основе впервые появляется Дисциплинарный устав.

<sup>32</sup> Дисциплинарный устав (XXIII кн. Св. воен. пост., 1869 г.).

<sup>33</sup> Тарасов И. Т. Лекции по полицейскому (административному) праву. М.: Печатня А. И. Снегиревой, 1910. Т. 2: Общая часть. С. 245.

предполагали замечание и выговор, физические ограничения носил арест. Имущественный характер носили вычет из жалования и вычет из времени службы. Организационными мерами выступали исключение из службы, удаление от должности и перемещение на низшую должность. Наложение более строгих форм взысканий было возможно только в судебном порядке. Исключением выступало закрепленная в Уставах о службе гражданской в 1850 г. возможность увольнения чиновника по усмотрению начальства по «третьему пункту» — без указания причин увольнения и возможности обжаловать в суде такое решение.

5. Особенностью правового регулирования дисциплинарной ответственности гражданских служащих выступает наличие простой процессуальной формы привлечения служащего к дисциплинарной ответственности (административного порядка) и полной (формального судебного процесса). При этом порядок привлечения к дисциплинарной ответственности, наряду с законодательством о порядке прохождения службы, регулировался уголовным и уголовно-процессуальным законодательством.

6. Процессуальные правила производства по дисциплинарному делу служащего в суде были производными от процесса уголовного и закреплялись Уставом уголовного судопроизводства. Данный порядок предполагал выдвижение обвинения, истребование объяснений от виновного, сбор и фиксацию доказательств, направление дисциплинарного дела в суд, рассмотрение дела в присутствии обвиняемого лица, его право на защиту, возможность пересмотра приговора, тем самым содержал специальные гарантии для гражданского служащего в форме судебного контроля от необоснованного привлечения к дисциплинарной ответственности, в первую очередь от увольнения. Особенностью

того времени является наличие в законодательстве «административной гарантии» для гражданского служащего, совершившего проступок, которая заключалась в том, что возбуждение уголовного преследования обвиняемого и предание его суду зависели исключительно от его начальства.

Основываясь на всем вышеперечисленном, можно заключить, что, в отличие от системы государственной службы РФ, законодательство Российской империи содержало определенные гарантии для гражданских служащих, привлекаемых к дисциплинарной ответственности. Это заключалось в точном определении органов и должностных лиц, полномочных налагать взыскания, в порядке наложения взысканий согласно соразмерности степени вины и упущений, в наличии более совершенной процессуальной формы производства по дисциплинарным делам. Для совершенствования правовой основы и процессуальной формы производства по дисциплинарным делам в системе государственной службы РФ могут быть использованы следующие положения законодательства Российской империи:

- 1) единый порядок производства по дисциплинарным делам всех государственных служащих;
- 2) законодательное закрепление поводов и оснований для возбуждения производства;
- 3) право присутствия служащего при рассмотрении его дисциплинарного дела и право на представителя (защитника);
- 4) наличие законодательных и процессуальных гарантий от необоснованного увольнения с государственной службы: увольнение со службы за совершение дисциплинарного проступка при отсутствии согласия служащего на увольнение — только в судебном порядке.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Градовский А. Д. Собрание сочинений : Т. 1–9. — СПб., 1899–1908. — Т. 8 : Начала русского государственного права. Ч. 2 : Органы управления. — 1907. — 580 с.
2. Елистратов А. И. Основные начала административного права. — Изд. 2-е, испр. и доп. — М. : Издание Г. А. Лемана и С. И. Сахарова, 1917. — 294 с.

3. Коркунов Н. М. Русское государственное право. Т. 2 : Часть особенная. — Изд. 6-е. — СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1909. — 739 с.
4. Краткий очерк науки административного права : конспект лекций ординарного профессора по кафедре государственного права и административного И. Т. Тарасова. — Ярославль : Типолитография Г. Фальк, 1888. — Т. 1. — 386 с.
5. Куплевасский Н. О. Государственная служба в теории и действующем праве Англии, Франции, Германии и Цислейтанской Австрии. — Харьков : Тип. М. Ф. Зильберберга, 1888. — 280 с.
6. Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву. — СПб. : Типография акц. общества «Слово», 1910. — Т. 2 : Административное право. Ч. 1 : Органы управления. — 276 с.
7. Тарасов И. Т. Лекции по полицейскому (административному) праву. — М. : Печатня А. И. Снегиревой, 1910. — Т. 2 : Общая часть. — 266 с.
8. Фон-Резон А. К. О дисциплинарном праве // Журнал гражданского и уголовного права. — 1889. — Кн. 8. — С. 1–63.
9. Якоби П. Н. Об ответственности по должностным преступным деяниям // Закон и суд. — 1935. — № 2 (52). — Ст. 1837–1846.

*Материал поступил в редакцию 17 июля 2020 г.*

#### REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Gradovskij A. D. Sobranie sochinenij : T. 1–9. — SPb., 1899–1908. — T. 8 : Nachala russkogo gosudarstvennogo prava. Ch. 2 : Organy upravleniya. — 1907. — 580 s.
2. Elistratov A. I. Osnovnye nachala administrativnogo prava. — Izd. 2-e, ispr. i dop. — M. : Izdanie G. A. Lemana i S. I. Saharova, 1917. — 294 s.
3. Korkunov N. M. Russkoe gosudarstvennoe pravo. T. 2 : Chast' osobennaya. — Izd. 6-e. — SPb. : Tip. M. M. Stasyulevicha, 1909. — 739 s.
4. Kratkij ocherk nauki administrativnogo prava : konspekt lekcij ordinarnogo professora po kafedre gosudarstvennogo prava i administrativnogo I. T. Tarasova. — Yaroslavl' : Tipolitografiya G. Fal'k, 1888. — T. 1. — 386 s.
5. Kuplevasskij N. O. Gosudarstvennaya sluzhba v teorii i dejstvuyushchem prave Anglii, Francii, Germanii i Cislejtanskoj Avstrii. — Har'kov : Tip. M. F. Zil'berberga, 1888. — 280 s.
6. Lazarevskij N. I. Lekcii po russkomu gosudarstvennomu pravu. — SPb. : Tipografiya akc. obshchestva «Slovo», 1910. — T. 2 : Administrativnoe pravo. Ch. 1 : Organy upravleniya. — 276 s.
7. Tarasov I. T. Lekcii po policejskomu (administrativnomu) pravu. — M. : Pечатnya A. I. Snegirevoj, 1910. — T. 2 : Obshchaya chast'. — 266 s.
8. Fon-Rezon A. K. O disciplinarnom prave // Zhurnal grazhdanskogo i ugovnogo prava. — 1889. — Kn. 8. — S. 1–63.
9. Yakobi P. N. Ob otvetstvennosti po dolzhnostnym prestupnym deyaniyam // Zakon i sud. — 1935. — № 1 (52). — St. 1837–1846.