

Розділ I

СТОРІНКИ ВІТЧИЗНЯНОЇ СОЦІАЛЬНО- ЕКОНОМІЧНОЇ ІСТОРІЇ

УДК 342.9+343.1:(470+571)

В.С. Шандра
(м. Київ)

АДМІНІСТРАТИВНА ТА СУДОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЧИНОВНИКА В ЗАКОНОДАВЧИХ АКТАХ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ (до постановки наукової проблеми)

Аналізується зміст законодавчих актів Російської імперії, згідно з якими верховна влада вносила обов'язки чиновників, їх адміністративну та судову відповідальність за вчинені злочини і проступки. Поставлено наукову проблему, чи держава з набуттям їх чинності досягла бажаного й чи отримала дійсно відповідального і сумлінного державного службовця?

Ключові слова: адміністративна відповідальність, судове переслідування, чиновник, Російська імперія.

Наукова проблема відповідальності чиновника в Російській імперії, як адміністративна так і судова, не належить до тих, над якою багато працювали дослідники. У самій постановці питання простежується її складність, котра полягає і в з'ясуванні історії інституцій судової влади, яка, обслуговуючи потреби держави, досить тривалий час була підконтрольна адміністрації, і в можливості карати чиновників, з якими верховна влада імперії небезпідставно пов'язувала свою стабільність, значимість та авторитет у суспільстві. І все ж, у цій царині було напрацьовано немало законодавчих актів, на аналізі яких варто зупинитися докладніше. Така мотивація ґрунтується на тому, що чиновницький корпус відігравав помітну роль як у житті місцевих спільнот, так і становленні самої держави, ефективність управління якої дослідник завжди ставить під сумнів. Як правило, найчастіше йдеться про Петровські реформи початку XVIII ст., роль яких з наближенням до нашого часу то втрачалась, то набувала нової актуальності. Тут же йдеться про те, аби з'ясувати, в який спосіб держава формувала чиновницький апарат, аби він був здатний підхопити задуми верховної влади та втілити їх у життя й для цього взято два основні законодавчі акти 1845 і 1864 рр.

Якщо почати з епохи Катерини II, то вона змушена була впритул підійти до питання про посадові злочини через резонанс кількох великих справ про зловживання чиновників центральних установ, зокрема Головної соляної контори, адже ті через махінації із сіллю позбавили державний бюджет 10% доходу¹. І все ж вона, хоча й намагалася, але не створила окремого законодавства про обмеження чи переслідування зловживань чиновників. Вона більше уваги приділяла злочинам іншого плану, зокрема, таким, як образа її величності, чи самодержавної влади взагалі. Хоча у проекті складених нею законів передбачалася низка заходів, спрямованих на дотримання правосуддя як такого, покарання за зловживання владою, зменшення упущень на службі, детально йшлося, зокрема про покарання за фальшування грошей або цінних паперів. Її проект карного кодексу не містив критеріїв класифікації проступків, як і покарань, які мали б випливати з природи злочину².

У створюваній Катериною II строгій мережі губернських установ згідно з «Учреждениями для управлений губерний Всероссийской империи» практично не йшлося про відповідальність чиновницького корпусу, чисельність якого хоча й значно зросла, але серед них було мало підготовлених до бюрократичного управління кадрів³. Основна увага зверталась на окреслення повноважень та обов'язків, що їх мали виконувати чиновники, обіймаючи ті, чи ті посади. В «Уставе благочиния или полицейском»⁴ імператриці вдалося через правила «добронравия» поєднати моральні настанови із законодавчими вимогами, які вона блискуче втілила в такі сентенції, як «не чини ближньому чого сам терпеть не хочешь», або «с пути сошедшему указывай путь» та ін.⁵

У нетривалий період Павла I, хоча й здійснювалися чисельні сенаторські ревізії губернських установ та виявлялися зловживання у сфері привласнення державних статків, проте до відповідальності і до судового покарання чиновників справа доходила не часто. Брак цілісного нагляду за діяльністю адміністрації набував важливого значення в наступному етапі розвитку російської державності, коли постало питання запровадження галузевого управління. При Олександрі I спроби укласти законодавчі акти, які б унормовували діяльність чиновників у певних межах, не були завершені, проте були вжиті серйозні кроки у практичній площині. Імператор сподівався, що після оголошення амністії усім, хто постраждав від жорстокого переслідування Павла I, судові покарання будуть здійснюватися лише по закону. Починаючи з 1821 р., Сенат почав розглядати вироки карних палат про злочини чиновників, що їх виявили сенатори під час ревізій присутствених місць⁶.

При Миколі I суттєво продовжилась діяльність у тому напрямку, що його запропонувала ще Катерина II, і врешті, імперія отримала 1845 р. повноцінний кодекс «Уложение о наказаниях уголовных и исправительных». Тексти його статей склалися на основі тодішньої адміністративно-судової практики й узагальнено відображали дійсність у певній системі координат. З одного боку, вони відштовхувалися від існуючих реалій, а з іншого — виписували ті вимоги, за якими держава отримувала б бажане: стабільність і порядок. Посадові особи повинні були сприйматися на місцях як представники верховної влади і вже тому не мали права чинити незаконні дії.

І те й інше надає кодексу значення важливого історичного джерела, яке не стільки унормувало державну службу, як відштовхувалося від повсякденної практики, коли фіксувалося те, що практично вже було нормою, що її верховна влада прагнула позбутися. Його цінність обумовлюється ще й тим, що основні положення цього кодексу, удосконалені та підправлені, стали основою нових судових статутів, карних уложень та нормативних актів 1864, 1885 та 1903 рр. Останні внаслідок прийняття Основних законів 1906 р. були доопрацьовані відповідно до конституційних вимог і були чинними до 1917 р.

Тож в «Уложенні...» 1845 р. вперше посадові проступки відокремлювалися від інших правопорушень і для них запроваджувалися спеціальні покарання, зібрані у п'ятому розділі «О преступлении и проступках на службе государственной и общественной»⁷. Всього їх було названо дев'ять — звільнення зі служби, усунення з посади, не зарахування до вислуги певного часу перебування на службі, відрахування із жалування, переміщення на нижчі посади, догани і зауваження (суворі, з внесенням і без внесення запису до послужного списку). Кожне з них суттєво доповнювалося детальним роз'ясненням. Так, коли йшлося про звільнення від служби, то уточнювалося, що це позбавляло права на її продовження та забороняло брати участь у виборах, якщо йшлося про виборну станову службу. Або ж уточнювалося, що усунення з посади позбавляло права вступу на службу впродовж трьох років поспіль.

У цьому документі порушення на державній службі поділялися на злочини і проступки, а тому вони всі практично були названі, й для кожного визначено види та міри покарання. Найжорстокішого — позбавлення станових прав і заслання на каторжні роботи від 10 до 12 років — заслугували ті, хто не виконав височайших указів. Права на службу й обіймання посад не дозволялося тим, хто не реалізував указів Сенату, а за не втілення розпоряджень інших установ — отримували суворі догани або ж з їх окладів вираховувалося жалування від трьох місяців до одного року.

Цілий розділ присвячувався такій складній проблемі, як перевищення влади і посадова бездіяльність. Перше трактувалося як необґрунтоване розширення прав, які не належать посадовцю, і який вийшов за межі власної компетентності. На здійснення вчинку такої кваліфікації чиновник повинен був отримати дозвіл від начальства. Бездіяльність пояснювалась не припиненням зловживань або безпорядків, хоча таке входило до чиновницьких повноважень і передбачалося законом. Цікаво, що перевищення влади каралося жорстокіше від бездіяльності і чиновнику погрожували вищою мірою покарання чи засланням до двох років. Якщо ж обставини дозволяли, зокрема, коли наслідки були незагрозливими, а посада незначною, то покарання могло зменшуватися до різного виду зауважень.

Окремо йшлося про протизаконні вчинки посадових осіб, які використовували своє службове становище, щоб скористатися тим майном, яке вони покликані були зберігати й використовувати в загальнодержавних інтересах. За присвоєння або розтрату закон вимагав позбавлення усіх станових прав, заслання до Сибіру на поселення, а якщо службовець належав до непривілейованого стану, то його карали плітками, кількість ударів якими встановлював суд.

Жорстоко каралися і ті, хто дозволяв собі підробку височайших указів, видачу неправдивих документів, в тому числі й подорожніх свідоцтв.

Долання хабарництва в чиновницькому середовищі мали б сприяти кілька статей, в яких ішлося про тих, хто отримував подарунки як грошима, так і речами. Порушенням вважалося і дістання подарунків, якщо ті призначалися дружині, дітям, чи родичам чиновника. Хабарники сплачували штраф, розмір якого перевищував отримане удвічі і позбавлялися посади.

Якщо ж за хабар чиновник порушить важливі закони, то покарання суттєво збільшувалося. Можна було лишитися життя, втратити особисті і станові права й наразитися на заслання до Томської чи Тобольської губернії від одного до трьох років. А якщо службовець належав до непривілейованого стану, то його чекали різки і шестирічні арештантські роти. Ще більш жорстоко каралося здирство, пов'язане з вимаганням коштів за надані послуги, або збирання грошей з людей на пригощання чиновників.

Цю статтю уточнювала незвична своїм форматом примітка, що отримання винагороди за підготовку і переписування проектів прохань, оголошень, «верющих» листів, духовних заповітів, купчих, закладних, дарчих записів та інших документів цього плану, не вважається протиправним.

До категорії порушень відносилися й виконання обов'язків чиновника без присяги на вірність служби, хоча й обумовлювалося, що покарання можна уникнути, довівши, що саме надзвичайна ситуація змусила його до цього. Не дозволялося також самовільно припиняти чи переривати виконання службових обов'язків, а також порушувати заведений порядок вступу на службу та обіймання посад, як і самовільне звільнення від них. Ішлося про те, аби не приймалися ті, хто мав судимість, не мав права на службу за походженням, за віком, а також тих, кого виключили з духовного відомства за непристойну поведінку. Тут же обумовлювалися покарання губернатору, який би взяв до себе на посаду чиновника з особливих доручень родича як по прямій, так і по боковій лінії до четвертого покоління включно. Йому заборонялося заступництво, як в тім і іншим керівникам, а також влаштовувати на службу будь-кого з родичів. Не допускалося і безпідставне звільнення за несуттєві порушення. Детальний перелік того, що відбувалося в дійсності, свідчить на користь твердження, що вимоги і критерії Петрового табеля про ранги брати на службу не лише за походженням, а й за здібностями ще і на середину XIX ст. залишалися актуальними.

Насущною для російської дійсності була спроба чітко врегулювати відносини між начальником і підлеглими. Останнім заборонялося будь-який непослух, грубість, не говорячи вже про нанесення образ у різних формах, в тому числі і рукоприкладство. Окремим параграфом ішлося про необхідність утримуватися від виклику начальника на дуель, за що підлеглий міг отримати таке покарання, як річне заточення до фортеці. Тут же закон встановлював і зворотній зв'язок — начальнику заборонялося змушувати підлеглих займатися не властивими їм обов'язками, не співмірними з їх званнями і посадами, як і затримувати жалування, ображати словами і вчинками та перевищувати покарання за незначні

проступки. В разі значної вини підлеглих він повинен звертатися до суду, який визначить міру їх покарання, а не здійснювати таке самотужки. Якщо ж керівник не буде займатися підопічними, що призведе до занедбання служби, то буде нести відповідальність аж до покарання. У вимогах закону до керівника і підлеглих відчувається спроба запровадити бюрократичну підлеглисть, і у їхніх взаємовідносинах держава чи не вперше зауважувала права останніх.

При різноманітності обов'язків чиновницького корпусу законодавцю важливо було віднайти найбільш загальні, притаманні лише їм риси, аби визначитися, як кваліфікувати негативні її наслідки. Оціночними поняттями стали повільність, недбальство, тяганина, недотримання встановленого порядку при виконанні посадових обов'язків. Покарання визначалося по наростаючій: від меншого до більшого залежно від періодичності і систематичності порушень: зауваження, догана, відрахування із жалування, пониження в посаді, звільнення. Багато було сказано про покарання за розголошення відомостей, зокрема в судах та адміністративних установах та тих документів, які супроводжувалися грифом «таємно».

І все ж, верховній владі утриматися у рамках загальних вимог не вдалося, а тому кожен вид служби отримав цілком окреме потрактування, кожному з яких було присвячено певний підрозділ. У 11-му йшлося про злочини і проступки чиновників, які вели слідство і служили в судах. Найперше, що впадає в очі, це вимога дотримуватися інструкцій і правил, і те, що покарання вказували на ті проступки, які найчастіше траплялися в повсякденній практиці. Серед них — обов'язок вчасно розпочати слідство, як і вчасно допитати підозрюваного, не добиватися признання забороненими засобами, не знущатися над ним, не приховувати докази та ін.

Напевно, не випадково, наступними після судових стали чиновники, котрі служили у межових конторах і канцеляріях, адже саме ця служба була найбільш запитувана у державі, де основним засобом багатства і соціальної стабільності була земля та її ресурси, які і на середину XIX ст. не мали єдиної системи землекористування, а тому потребували державного контролю. Землеміри відповідали за розмежування земель, власниками яких були поміщики, селяни, держава, а тому за неправильне складання межових планів на користь одному за рахунок іншого могли каратися позбавленням станових прав із засланням до Сибіру на поселення. А за розмежування власних земель чи земель дружини і родичів їх позбавляли посади.

Чиновників поліції згідно зі статтями кодексу також можна характеризувати за тими порушеннями, які вони допускали і за які їх могли карати. Серед інших, перелік їхніх проступків чи не найдовший: не затримання злочинця, приховування слідів злочинних діянь, довільне утримання під вартою, не повідомлення начальства про злочини, допущення втеч з-під варти, сприяння втечам з в'язниць, насилля над в'язнями, перевищення покарань від тих, що передбачено судом. І розуміючи, що назвати всі порушення поліцейських чиновників буде важко, законодавець обмовився, що за не названі проступки ті також підлягають переслідуванню і покаранню.

Чиновники, котрі служили по кріпосній частині та нотаріусами, також вчиняли характерні для їхньої роботи проступки: підробляли акти, фальшували записи про продаж маєтків, їх закладення чи розподіл, за що звільнялися з посад із заборонаю займати їх у майбутньому. Теж саме відносилось до нотаріусів і маклерів.

Скарбники і касири та інші службовці, яким ввірялися грошові суми, також потрапили до цього законодавчого акту і невипадково. Вони могли віддавати в тимчасове користування стороннім особам казенні гроші, порушувати терміни їх видачі установам, зберігати в казначействах власні, а також підробляли і не оформляли згідно порядку фінансові документи. За втрачені гербові бланки, квитанції скарбники штрафували в розмірі 30 руб. за кожний документ і терміново звільняли з посади. Суворо каралися і ті, хто не дотримувався встановлених норм щодо записів у шнурових книгах, проте найбільше ті, хто видав незаконні позики. У цьому разі, вони позбавлялися будь-яких прав та висилалися до Сибіру.

Аби чиновники уникали протиправних вчинків, коли їм держава довіряла укладати підряди, поставки та публічно їх продавати в уложенні були чітко визначені покарання за їх проведення під власним іменем та у власних інтересах. За будь-які афери в угодах чиновник мав сплатити штраф великого розміру. Йому заборонялося заздальгідь розголошувати умови підрядів, допускати до торгів небажаних людей. В описі можливих порушень названі практично всі, до яких вдавалися чиновники, аби привласнити державне майно собі, своїй родині, а то й родичам, тому цей параграф виділяється кількістю статей та переліком покарань, коли враховувалися уже здійснені, причому йшлося про перше, друге зловживання, а після третього — чиновника звільняли з посади.

Не важко помітити, що цей закон більше уваги приділяв проступкам і злочинам, ніж покаранням і ще менше — судовому звинуваченню, яке здійснювалося зі згоди керівництва установи, місця служби чиновника.

До питання про посадові правопорушення чиновників та їх зловживання владою звернулися й реформатори судової реформи 1864 р., для яких актуальним було питання модернізації усєї судової системи шляхом унезалежнення судової влади від адміністративної та запровадження загальної рівності перед законом, що зламувало станові перегородки в Російській імперії. Як виявилось, з часу набуття чинності «Уложения...» корупція та зловживання в чиновницькому середовищі не зникли, що свідчило про неієвість існуючої системи адміністративних і судових покарань. Постало питання про запровадження особливого судочинства про посадові злочини. До них, як і всяких інших, застосовувалися оновлені принципи та ідеї, котрі пронизували всі статті судових статутів 1864 р.

У статуті кримінального судочинства з'явився спеціальний розділ «О судочинстве по преступлениям должности»⁸, з виписаним правовим полем, де йшлося про те, як відтепер мала відбуватися служба державних посадовців. Покарання і стягнення суворо поділялися на дві категорії: ті, що накладалися безпосереднім начальством (зауваження, догани) і ті, що схвалювалися керівництвом відомства (відрахування коштів із жалування, пониження і позбавлення посад, семиденний арешт), всі інші — лише через суди.

Першою інстанцією для розгляду посадових злочинів ставав окружний суд, у якому розглядалися справи чиновників 14–9 класу та канцелярських службовців (не табельних чиновників). Тут же з'ясовувалися і злочини виборних посадовців. справи чиновників наступних класів (8–5) розглядалися судовими палатами. Їх юрисдикція поширювалася і на голів та членів земських управ і зібрань, а також на присяжних засідателів. Як відомо, окружні суди обслуговували населення кількох повітів, а судові палати — кількох губерній. Чиновники судових установ також підлягали адміністративним стягненням і судовому переслідуванню. справи присяжних засідателів розглядалися в окружних судах, секретарів та їх помічників — у судовій палаті, засідателів — у цивільному департаменті Сенату.

Справи посадовців 5 і вище класу та голів і членів судових палат, прокурорів та їх заступників розглядалися касаційними департаментами Сенату. Верховному карному суду ставилось завдання з'ясовувати посадові злочини, скоєні високопоставленими сановниками: членами Державної ради, міністрами і головноуправляючими окремими частинами.

На час суду обвинувачений чиновник міг обрати собі захисника. Судова процедура здійснювалася як і всяка інша, допитувалися свідки, які давали показання під присягою прямо в установі, а у судовому розгляді брали участь присяжні засідателі та присяжні повірені. Суд над високопосадовцями здійснювався особливим присутством, спеціально створеним департаментом Сенату, в якому обвинувачення здійснював його обер-прокурор.

Враховувалась попередня служба чиновника та його атестація, яка при позитивних оцінках могла зіграти поблажливу роль при винесенні вироку. Той же ухвалювався на нових, загальних принципах судочинства, що не зайве підкреслювало демократичний принцип рівності усіх перед законом.

Досить багато уваги звернуто на можливість оскарження вироків. Підсудний мав право на апеляцію; якщо справа розглядалась в окружному суді то вона подавалась до судової палати, а за вирокami судової палати — до касаційного департаменту Сенату, а його вироки — на загальне зібрання касаційних департаментів Сенату. Касаційні скарги надходили лише в однойменний департамент Сенату. Визначався також і термін оскарження — чотири місяці від оголошення вироку, якщо посадовець перебував в імперії, і рік — якщо за її межами.

У разі оправдання, посадовцю могли зарахувати до стажу дійсної служби час проведений під слідством і судом, а то й виплатити жалування. Якщо ж посадовець отримав покарання — виключення зі служби, позбавлення посади, вирахування із стажу служби, посадове переміщення на нижчу посаду з вирахуванням грошей — то вирок виконувало безпосереднє керівництво чиновника. Йшлося також і про обставини, за якими посадові особи, що вчинили злочин, потрапляють під чинність імператорських маніфестів та коли вони могли ними скористатися. Право звертатися про помилування отримували не лише вони, а й члени їхніх родин.

Наступний розділ цього статуту, а саме четвертий «О судопроизводстве по преступлениях и проступках, относящимся до разных частей административного

управління», на відміну від закону 1845 р., багато уваги приділяв судочинству, пов'язаному із злочинами і проступками, спрямованими проти державних майна і статків.

Підставою для розслідування могли бути скарги приватних осіб, які потерпіли від незаконних чиновницьких вимог, клопотання керівника установи, який мав право провести власне розслідування, скласти про це протокол; від результатів ретельності обстежень злочину та його значимості залежала передача справи до суду. Порушити справу могла й поліція. Про звернення до суду начальник зобов'язаний був попередити прокурора і подати суду своє обґрунтування. Згідно із заведеним порядком попереднє розслідування вів судовий слідчий, який мав право залучити до нього фахівців як цього відомства, так і іншого. На цей час підозрюваного посадовця відстороняли від справ або й звільняли, а то й арештовували з правом скористатися заставою чи поручительством. Оремо йшлося про специфіку попереднього слідства та суду у справах чиновників митниць, лісного відомства, акцизного нагляду та інших галузей державного підпорядкування.

Тож, як переконуємось, законодавство Російської імперії багато уваги приділяло аби чиновники працювали в чітко відрегульованому правовому полі. Кожний, хто перебував на державній службі, знав свої права і обов'язки, межі між злочином і проступком, а також протиправність власних вчинків. Протягом незначного періоду відбувся перехід від переважання адміністративних покарань до судових. Проте, як виявилось, цього було недостатньо, аби чиновник не порушував закон. На його поведінку впливали і інші чинники — недостатнє матеріальне забезпечення, брак контролю, низька правова культура, недовіра до держави, якій він мав служити та багато іншого, що ще потребує спеціального дослідження.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ

¹ Писарькова Л.Ф. Государственное управление России с конца XVII до конца XVIII века: Эволюция бюрократической системы. — М., 2007. — С. 473.

² Омельченко О.А. Монархия просвещенного абсолютизма в России: политическая доктрина, государственные реформы: дис. ...д-ра юрид. наук. — М., 2003. — С. 321, 324, 325.

³ Мадариага де Исабель. Россия в эпоху Екатерины Великой. — М., 2002. — С. 470.

⁴ Российское законодательство X–XX веков. В 9 т. Т. 5: Законодательство периода расцвета абсолютизма. — М., 1987. — С. 321–387.

⁵ Там же. — С. 333.

⁶ История Правительствующего Сената за двести лет 1711–1911. — Т. 3: Правительствующий Сенат в XIX столетии до реформ 60-х годов. — СПб., 1911. — С. 396.

⁷ Российское законодательство X–XX веков. — Т. 6: Законодательство первой половины XIX века. — М., 1988. — С. 264–309.

⁸ Там же. — Т. 8: Судебная реформа. — М., 1991. — С. 224–251.

Стаття надійшла до редколегії 10.12.2013.

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ И СУДЕБНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЧИНОВНИКА
В ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТАХ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ
(к постановке научной проблемы)**

В сообщении анализируется содержание законодательных актов Российской империи, согласно которым верховная власть регулировала обязанности чиновников, их административную и судебную ответственность за преступления и проступки. Поставлено как научную проблему, получило ли государство после их введения действительно ответственного и добросовестного государственного служащего?

Ключевые слова: административная ответственность, судебное преследование, чиновник, Российская империя.

**ADMINISTRATIVE AND JUDICIAL RESPONSIBILITY OF THE OFFICIAL
IN THE RUSSIAN EMPIRE'S LEGISLATIVE ACTS**

The report analyzes the content of the legislative acts of the Russian Empire, according to which the supreme power regulated the officials' duties, their administrative and judicial responsibility for crimes and misdemeanors. Scientific problem consists in whether the state had received really responsible and conscientious public servant after introduction of this legislative acts,

Keywords: administrative responsibility, the prosecution, the official, Russian Empire.