

Copyright © 2016 by Sochi State University



Published in the Russian Federation  
 Bylye Gody  
 Has been issued since 2006.  
 ISSN: 2073-9745  
 E-ISSN: 2310-0028  
 Vol. 39, Is. 1, pp. 29-44, 2016

Journal homepage: <http://bg.sutr.ru/>



UDC 343. 1: 94(47).07/08

### Anti-corruption legislation of the Russian empire XIX – early XX centuries

Nadezhda M. Korneva <sup>a, \*</sup>, Mihail Yu. Krapivin <sup>a</sup>, Yury N. Makarov <sup>b</sup>, Arthur G. Dalgatov <sup>c</sup>

<sup>a</sup> Saint-Petersburg State University, St. Petersburg, Russian Federation

<sup>b</sup> Sochi State University, Sochi, Russian Federation

<sup>c</sup> Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation

#### Abstract

The article is devoted to the history of anti-corruption and bribery as one of its kinds in the Russian Empire. Corruption as a complex social phenomenon that occurs in the process of socio-economic, political and social relations has become one of the most pressing political, social and economic problems of modern Russia. The corruption in the state apparatus not only cause serious, sometimes unsolvable problems for the citizens, but also hinder the normal functioning of the administrative bodies and authorities. The legal component, the development and adoption of relevant laws perform a special role in combating corruption. For many centuries government has repeatedly attempted if not to eliminate or at least to curb corruption in numerous managerial and administrative apparatus. The greatest interest in this regard is the imperial period of Russian history. The authors study the history of the development of criminal and civil law in the Code of the Russian Empire Publishing Laws 1832 of the penal Code and criminal Corrections 1845 judicial statutes in 1864 and subsequent legislation late XIX – the beginning of the XX century, the history of the development of appropriate laws, trace the change in order to prosecute and the degree of responsibility of the officials on the basis of unpublished material of the State Council, the State Duma and the Ministry of Justice, are stored in the Russian State Historical Archive, as well as the published acts of the Russian legislation, the verbatim records of the State Duma and the Council of State. During the XIX and early XX centuries Russian legislation has been streamlined and systematized: work was carried out on the codification of laws, created new codes of substantive and procedural law, a significant development has been and anti-corruption legislation. The appeal to the legislative materials, to the works of pre-revolutionary Russian lawyers and statesmen and the Ministry of Justice, are stored in the Russian State Historical Archive is of great interest to the modern lawyer and historian.

**Keywords:** bribery, bribetaker, briber, corruption, crimes of officials, abuse of power, criminal punishments, penitentiary punishments, criminal responsibility, civil responsibility.

#### 1. Введение

Одной из наиболее актуальных политических и социально-экономических проблем России стала коррупция. Современное российское законодательство определяет коррупцию как дачу взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп, либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения, вопреки законным интересам общества и государства, в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами; а также совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица (**ФЗ от 25.12.2008**).

\* Corresponding author

E-mail addresses: [nadezhdakorneva@mail.ru](mailto:nadezhdakorneva@mail.ru) (N.M. Korneva), [mihailkrapivin61@yandex.ru](mailto:mihailkrapivin61@yandex.ru) (M.Yu. Krapivin), [yurymakarov61@yandex.ru](mailto:yurymakarov61@yandex.ru) (Yu.N. Makarov), [dozodgu@mail.ru](mailto:dozodgu@mail.ru) (A.G. Dalgatov)

Коррупция – сложное социальное явление, возникающее в процессе социально-экономических, политических и общественных отношений. Являясь порождением государства и общества, коррупционные явления в работе государственного аппарата не только создают серьезные, подчас неразрешимые проблемы для граждан, но препятствуют нормальному функционированию административных органов и властных структур.

Любое государство заинтересовано в отлаженной и эффективной работе своих органов, однако коррупция, появившись одновременно с первыми социальными образованиями, сопровождает человечество на протяжении всей его истории, развиваясь по мере становления государственного аппарата. Россия в этом отношении не представляет исключения. Задача пресечения злоупотреблений делегированной государством и обществом властью, обуздания непомерного корыстолюбия «служилого сословия» стояла перед Древнерусским государством, Русскими княжествами, а затем Российским и Советским государством. Актуальной она остается и в наше время.

Важную роль в деле противодействия коррупции выполняет правовая составляющая, разработка и принятие соответствующих законов. Наибольший интерес в этом отношении представляет имперский период российской истории.

## 2. Материалы и методы

2.1. Статья написана на основе неопубликованных материалов Государственного совета, Государственной думы и Министерства юстиции, хранящихся в Российском государственном историческом архиве, актов Российского законодательства, представленных в Полном собрании законов Российской империи, Своде законов Российской империи, Собрании узаконений и распоряжений правительства, издаваемом при правительствующем Сенате, а также опубликованных стенографических отчетов Государственной думы и Государственного совета.

2.2. В процессе исследования авторами применялись историко-юридический, историко-системный и конкретно-исторический методы, что дало им возможность в значительной степени объективно отразить реалии развития одной из актуальных проблем российского права.

## 3. Обсуждение

Данный сюжет привлекал внимание дореволюционных исследователей, однако их работы носили в основном, юридический характер (Ширяев, 1914). В советское время работ по истории коррупции в России и борьбы с нею указанной теме практически не было. Лишь в 90-е годы XX – начале XXI вв. интерес правоведов и историков к этим сюжетам значительно возрос (Манько, 2012). Тем не менее проблема развития российского дореволюционного антикоррупционного законодательства исследована еще далеко не полностью. Авторы зачастую освещают лишь историю борьбы со взяточничеством, оставляют в стороне вопрос о гражданской ответственности должностных лиц, ограничиваются рассмотрением действовавшего законодательства, в то время как история разработки соответствующих законов также представляет определенный интерес при изучении историко-правовых проблем.

## 4. Результаты

На протяжении многих веков государственная власть неоднократно предпринимала попытки если не ликвидировать, то хотя бы обуздать коррумпированность многочисленного управленческого и административного аппарата. Еще Псковская судная грамота 1467 г. содержала статьи о взяточничестве (тайных посулах). (Российское законодательство, 1984-1994а: 348, 367). По степени ответственности вымогательство взятки приравнивалось к грабежу. По Судебнику 1497 г. взяточничество объявлялось недозволенным деянием, но определенным в законе взысканием оно не облагалось. Наложение санкций зависело от воли государя (Российское законодательство, 1984-1994b: 54-55, 59, 62). Судебник 1550 г. запрещал взяточничество под угрозой наказания и устанавливал ответственность за лихоимство, т.е. взимание дозволенных пошлин свыше таксы (Российское законодательство, 1984-1994c: 133, 134, 141). В период становления и расцвета абсолютизма появились такие термины, как «преступление» - как нарушение закона; а также «преступитель», «преступник» - лицо, нарушившее запреты, установленные законом (Российское законодательство, 1984-1994d: 327-365), была проведена и более четкая дифференциация преступлений по степени причиняемого ими обществу вреда. На первое место были поставлены преступления против веры, затем – политические, воинские и должностные преступления. К последним относились: злоупотребление властью в корыстных целях, взяточничество, неповиновение требованиям начальства, невыполнение служебных обязанностей. За ними шли преступления против порядка управления и суда, против общественного порядка и спокойствия (в том числе против жизни и здоровья), имущественные и половые преступления (Российское законодательство, 1984-1994e: 325, 326, 361).

Значительное внимание должностным преступлениям уделялось в Уставе благочиния или полицейском 8 апреля 1782 г. (Российское законодательство, 1984-1994f: 321-413). Они были отнесены к разряду преступлений «противу правосудия вообще» (ст. 229), при этом злоупотребление

должностью, неисполнение должности, лихоимство или взятки занимали особое место. В Учреждении министерств 25 июня 1811 г. впервые был выражен принцип административной гарантии, закрепленный в последующем законодательстве. По этому принципу согласие начальства обвиняемого считается обязательным для возбуждения дела о служебном преступлении. Предание суду предстает здесь как внутриведомственное дело, всецело относящееся к компетенции администрации.

В начале XIX в. была проведена систематизация Российского законодательства, результатом чего стало издание Свода законов Российской империи (1832 г.) и составление первого российского уголовного кодекса – Уложения о наказаниях уголовных и исправительных (1845 г.) (Дудырев, 2011: 143-239). Дореформенное производство по делам о служебных преступлениях было сформировано в Своде законов издания 1842 и 1857 гг. Уголовному праву в Своде законов посвящен, преимущественно, т. XV (Свод законов уголовных. Кн. 1. О преступлениях и наказаниях вообще. Кн. 2. О судопроизводстве по преступлениям). В Своде 1832 г. впервые были выделены общая и особенная части уголовного права, даны понятия преступления, форм вины, видов соучастия и т.д. В Уложении о наказаниях 1845 г. с большей юридической четкостью, по сравнению со Сводом законов 1832 и 1842 гг., определялись понятия видов преступного деяния – преступления и проступка. Преступлением считалось «всякое нарушение закона, через которое посягается на неприкосновенность прав власти верховной и установленных ею властей, или же на права и безопасность общества или частных лиц», а проступком – «нарушение правил, предписанных для охранения определенных законами прав, и общественной или же личной безопасности или пользы» (Российское законодательство, 1984-1994г: 174).

В классификации преступлений по Своду законов должностные преступления заняли четвертое место после преступлений против веры, государственных преступлений и преступлений «против правительства». Законом не было проведено разграничение должностных преступлений и дисциплинарных проступков, что обуславливалось признанием юристами и государственными деятелями объектом данного рода преступлений служебного долга (Российское законодательство, 1984-1994г: 369). Субъектом же таких преступлений считалось должностное лицо. Однако определения этого понятия в Уложении дано не было. Сам термин «должностное лицо» также не был установлен с достаточной четкостью. Наряду с ним использовались и такие термины, как «виновный», «чиновник», «лицо, состоящее на службе» и другие (Ширяев, 1914: 211). По сложившемуся в конце XVIII – начале XIX вв. порядку судопроизводства дела о должностных преступлениях лиц гражданского ведомства рассматривались либо уголовными палатами, либо Пятым (уголовным) департаментом Сената, либо, в особо определявшимся законом случаях (например, о гражданских чиновниках, служащих в военном ведомстве), - военным судом. Суду уголовной палаты предавались: чиновники, служащие в общем составе губернского управления, чиновники, состоящие в особенных управлениях по губерниям (в таможенном, соляном, почтовом и т.д.); чиновники, служащие в составе правительствующего Сената и министерских департаментов, канцелярские служители и нижние чины, состоящие на гражданской службе, волостные головы и прочие лица волостного и сельского управления. В Сенат поступали дела о должностных преступлениях сенаторов, обер-прокуроров, директоров министерских департаментов и канцелярии; губернаторов, губернских предводителей дворянства и исправляющих их должность; председателей палат и председательствующих во всех равных им местах; советники главных управлений сибирских и областных таможенных начальников; губернских и областных прокуроров. Дела по служебным преступлениям высших должностных лиц: министров, товарищей министров и генерал-губернаторов – должны были передаваться Верховному уголовному суду, чрезвычайному высшему судебному учреждению, созывавшемуся по высочайшему повелению для рассмотрения дел о важнейших государственных преступлениях. Приговор Верховного уголовного суда должен был поступать на утверждение императора.

Как было указано выше, привлечение к суду должностных лиц зависело от начальства обвиняемого. Но надзор за правильным разрешением дел о возбуждении преследования по должностным преступлениям был сосредоточен в руках губернских прокуроров.

Необходимость установления особого судопроизводства по делам о должностных преступлениях признавалась и при подготовке судебной реформы. Составители Устава уголовного судопроизводства считали, что «отделение административной власти от судебной необходимо не только в том смысле, чтобы административные чины не вмешивались в судебные дела, но и в том, чтобы судебные чины не вмешивались в дела административные» (Лозина-Лозинский, 1895: 53). В результате право административной гарантии, требовавшее согласия начальства обвиняемого на привлечение его к следствию и суду, было сохранено судебными уставами 20 ноября 1864 г. Так, определявшиеся на должность губернскими и равными им властями могли быть преданы суду только по постановлению губернских правлений; министерствами и главными управлениями – по постановлениям, утвержденным министрами или главноуправляющими; назначавшиеся высочайшей властью, на должности не выше IV класса, а также губернские и уездные предводители дворянства, председатели и члены губернских и уездных земских управ и собраний – по постановлению Первого департамента Сената. Высшие же чины, занимавшие должности первых трех

классов, как судебного, так и административного ведомств, могли быть преданы суду за преступления должности не иначе, как по высочайше утвержденному мнению Государственного совета, которое служило основанием обвинительному акту (ПСЗ, 1830-1884: Т. 33. № 41476). Реформированная прокуратура не обладала теми правами по надзору по делам о возбуждении преследования по указанным преступлениям, какие были присвоены губернским прокурорам, и это предоставляло большие возможности для административного произвола. Известнейший российский юрист А.Ф. Кони считал упразднение прав прокуратуры «по надзору за ходом несудебных дел большою ошибкою составителей судебных уставов» (Кони, 1896: 261). Многочисленные указания на неудовлетворительность установленного судебными уставами порядка возбуждения уголовного преследования по этого рода делам имеются в отчетах о ревизии судебных учреждений, произведенной в 1895 г. «Каждому стоящему у дела, - говорится в отчете по округу Одесского окружного суда, - известно, что лихоимство, незаконные поборы, противозаконное лишение свободы, насилие над личностью и проч. представляются в некоторых служебных сферах явлением нередким, а между тем судебное разбирательство по такого рода делам относится к единичным случаям. Все почти преступления этой категории не только не доходят до суда, но даже и не вызывают производство расследования. Между тем, на этой почве создается сознание полной или почти полной безнаказанности подобного рода преступлений, а прокурорский надзор, призванный охранять закон и поставленный лицом к лицу с преступлением, вынужден признать себя бессильным и должен мириться с тем странным положением, в которое он становится иногда в глазах общества» (Высочайше учрежденная комиссия, 1900-1901а: 215, 217).

Дела о должностных преступлениях чиновников с XIV по IX класс, включительно, а также лиц, занимавших должности по выборам дворянских, городских и сельских сословий и не имевших классного чина, кроме тех, которые были подведомственны суду судебной палаты; секретарей, их помощников и прочих чиновников, состоящих при судебных местах, а также судебных приставов, губернских и уездных нотариусов и канцелярских служителей всех ведомств, равно как и должностных лиц волостного и сельского управлений и нижних полицейских чинов, были подведомственны окружным судам. Дела о должностных преступлениях, совершенных чиновниками губернских и центральных государственных учреждений и выборными лицами, занимавшими должности от VIII до V класса включительно, председателями и членами уездных земских управ и собраний, присяжными заседателями, как подведомственных палате окружных судов, так и самой палаты, за нарушение ими обязанностей по этому званию, подлежали рассмотрению уголовных департаментов судебных палат. Кассационные департаменты правительствующего Сената в судебном их присутствии должны были рассматривать дела о должностных преступлениях чиновников, старше V класса, а также председателей, членов и прокуроров судебных палат и их товарищей. Дела о должностных преступлениях членов Государственного совета, министров и главноуправляющих отдельными частями были отнесены к ведению Верховного уголовного суда.

Судьи новых судебных учреждений, в том числе и судебные следователи, пользовались правом судейской несменяемости. Увольнению подлежали, по усмотрению Кассационных департаментов, только лица, привлеченные к уголовной ответственности и несостоятельные должники. Судебными уставами предусматривалась гражданская, уголовная и дисциплинарная ответственность служащих судебного ведомства. Для остальных должностных лиц гражданского ведомства дисциплинарная ответственность признавалась частным видом уголовной, что не соответствовало принципам буржуазного права.

Основные положения о гражданской ответственности должностных лиц были установлены законом 21 марта 1851 г. (2ПСЗ, 1830-1884а: Т. 36. № 25055). Впоследствии они были включены в Свод законов гражданских (Свод зак., т. X, ч. 1, изд. 1900 г., ст. 677-682). Ими предусматривалась ответственность всякого должностного лица за убытки, причиненные противозаконными мерами из корыстных или иных личных целей, доказанных по суду. Судебными уставами 1864 г. подтверждался порядок взысканий, установленный законом 1851 г. (Уст. угол. суд., ст. 1070); в отношении же дел о гражданской ответственности, разрешаемых в порядке гражданского судопроизводства, в уставах упоминалось вознаграждение за вред и убытки, причиненные «нерадением, неосмотрительностью или медленностью должностного лица административного ведомства» (Уст. гражд. суд., ст. 1316). Вместе с тем, особо выделялся вопрос о пределах гражданской ответственности чинов судебного ведомства: судьи должны были отвечать за все убытки, понесенные вследствие их неправильных или пристрастных действий.

В судебной практике понятие пределов гражданской ответственности должностных лиц административного ведомства толковалось весьма широко. Так в 1870 и 1871 гг. решениями Гражданского кассационного департамента разъяснялось, что к ним применимо общее правило ст. 684 Законов гражданских, в силу которой любой был обязан «вознаградить за вред и убытки, причиненные кому-либо его деянием или упущением, хотя бы это деяние или упущение не составляли ни преступления, ни проступка, если только будет доказано, что он не был принужден к тому требованиями закона или правительства, или необходимою личною обороною, или же стечением таких обстоятельств, которых он не мог предотвратить» (Государственный Совет, 1914: 17).

Иски о взыскании вреда и убытков с должностных лиц судебного ведомства должны были рассматриваться особыми смешанными судебно-административными присутствиями. На тех же основаниях был определен, по закону 8 декабря 1881 г. (ЗПСЗ 1885-1917а: Т. 1. № 557) и порядок взыскания вознаграждения за вред и убытки, причиненные действиями должностных лиц, служащих по выборам в дворянских, городских и земских учреждениях. Вместе с тем в законе оговаривалось, что вознаграждение за вред и убытки, причиненные нерадением, неосмотрительностью или медленностью выборных должностных лиц общественного управления сельских обывателей, отыскивается в общем порядке гражданского судопроизводства. Для взыскания убытков с чинов судебного ведомства требовалось предварительное разрешение высшей судебной власти.

Гражданская ответственность лиц судебного ведомства, заключавшая в себе возмещение убытков, причиненных неправильными действиями должностных лиц, в 1874 г. решением Гражданского кассационного департамента была ограничена. По этому решению потерпевший мог получить удовлетворение по суду только в случае доказательства корыстных или личных мотивов у судьи. Привлечение к уголовной ответственности и разбирательство дел этой категории служащих производилось по правилам о должностных преступлениях. Дисциплинарная ответственность устанавливалась за неправомерные служебные действия, не подлежащие уголовному преследованию. Право возбуждения указанных производств принадлежало органам надзора. В отношении судей и судебных следователей дела в порядке дисциплинарном возбуждались либо по предложениям министра, либо по определениям самих судов. Прокурорский надзор не имел права дисциплинарного производства относительно судей и судебных следователей. Прокурор мог лишь довести до сведения министра юстиции и председателей судебных мест о недостатках в подведомственных им учреждениях. Сенаторы за должностные преступления могли быть преданы суду только по высочайше утвержденному мнению Государственного совета. Судом для них служило Соединенное присутствие Первого и Кассационных департаментов. Дисциплинарного производства для них не предусматривалось. Первоначально дисциплинарное производство полностью находилось в ведении судебного ведомства, Кассационные департаменты Сената рассматривали дела о председателях, членах, прокурорах и товарищах прокурора судебных палат; судебные палаты – дела о председателях и членах окружных судов, мировых судьях и судебных следователях, прокурорах окружных судов и их товарищей. Производство дисциплинарных дел относительно остальных членов судебного ведомства возлагалось на те судебные учреждения, при которых они состояли. В случае, если в процессе разбирательства дисциплинарного дела обнаруживались признаки уголовного преступления, дисциплинарное производство прекращалось, и виновное должностное лицо подлежало уголовной ответственности. Система надзора и привлечения к ответственности должностных лиц судебного ведомства, введенная Судебными уставами, соответствовала принципу судейской несменяемости. Однако вскоре этот принцип претерпел некоторые изменения. Так законом 10 июня 1877 г. было реорганизовано Соединенное присутствие Первого и Кассационных департаментов. Первоначально оно было образовано как орган, разрешающий споры между судебными и административными учреждениями. В 1877 г. оно было преобразовано в орган надзора за судебными установлениями и должностными лицами судебного ведомства (исключая обер-прокуроров, прокуроров и их товарищей), а также в орган предания суду обер-секретарей и их помощников, мировых судей, городских судей, председателей и членов судебных палат и окружных судов и чиновников прокурорского надзора. Более серьезные изменения постигли принципы несменяемости судей и отделения власти судебной от власти административной с образованием 30 мая 1885 г. Высшего дисциплинарного присутствия в качестве суда первой инстанции для разрешения подведомственных Сенату дисциплинарных дел о должностных лицах судебного ведомства. Его рассмотрению подлежали как дела об увольнении и временном устранении от должности судей, привлеченных к ответственности за преступления и проступки, не относящиеся к службе, так и дела, вносимые по предложению министра юстиции, об обнаруженных в действиях судей упущениях по службе, не влекущих за собой удаления их от должности по суду, но по своему значению или многократности свидетельствовавшие о несоответствии обвиняемому занимаемому им служебному положению", или, в случае допущения судьей предосудительных действий (вне службы), оказавшихся несовместимыми с «достоинством судейского звания» (ЗПСЗ, 1885-1917b: Т. 5. № 2959). При рассмотрении этих дел суд не был ограничен какими-либо специальными формами производства. Отменялись предварительное слушание дел в распорядительных заседаниях, обязательное наведение справок по делу и представление обвиняемым объяснений суду до начала слушания дела. Отсутствовала судебная гласность, обвиняемому запрещалось приглашать защитника, само присутствие обвиняемого также не было обязательным.

В отношении должностных лиц гражданского ведомства, за исключением служащих судебных учреждений, законом не проводилось никакого принципиального различия между должностным преступлением и служебным проступком. Объем дисциплинарных проступков ограничивался нарушениями обязанностей службы, предусматривавшимися особенной частью Уложения о наказаниях и каравшихся замечанием, выговором с внесением и без внесения в послужной список, вычетом из жалования (не более 1/3 годового оклада), перемещением с высшей должности на низшую, удалением от должности, вычетом из времени службы (что имело значение для назначения

пенсии, наград и присвоения знаков отличия), арестом до семи дней, отрешением от должности и исключением из службы. Исключенный из службы лишался права вступать снова в государственную службу, участвовать в выборах и быть избранным в должности по назначению дворянства, городов и селений. Отрешенный же от должности лишался права, в течение трех лет со дня отрешения, поступать снова на службу государственную и общественную.

Возможность применения этих мер была ограничена тем, что начальство не могло налагать на служащего взысканий, не предусмотренных Уложением о наказаниях. Между тем, Уложение не только не определяло границы дисциплинарных в порядке службы провинностей, в отличие от уголовных должностных преступлений, но нередко смешивало признаки уголовно наказуемого преступного деяния и служебного проступка. Крайняя казуистичность служебно-карательных постановлений действующего законодательства привела к тому, что многие случаи служебных проступков оказались непредусмотренными законом, и в их отношении дисциплинарная власть начальства осуществлялась применением к ним права увольнения по так называемому третьему пункту закона 7 ноября 1850 г. «О порядке увольнения от службы и определения вновь в оную неблагонадежных чиновников», предоставившему начальству удалять неспособных и неблагонадежных чиновников без объяснения причин, то есть вне случаев, предусмотренных Уложением о наказаниях. До 1850 г., чиновник, уволенный от должности, мог жаловаться и просить суда. Четвертый пункт того же закона устанавливал, что чиновники, увольняемые от службы по усмотрению начальства, без объяснения причин, не могут жаловаться на такое распоряжение, и все их жалобы, а также просьбы о возвращении к прежним должностям или предании суду, «не только должны быть оставляемы без действия и движения, но ни в правительствующем Сенате, ни в Канцелярии его императорского величества по принятию прошений, на высочайшее имя приносимых, не должны быть вовсе принимаемы к рассмотрению» (2ПСЗ, 1830-1884б: Т. 25. № 24606). Увольнение по третьему пункту считалось волчьим паспортом. Закон 1850 г. давал большой простор административному произволу и уничтожал всякую самостоятельность служащего.

Неудовлетворительность постановки вопроса об ответственности должностных лиц усугублялась отсутствием установленных законом правил для должностных лиц всех ведомств о порядке наложения взысканий за служебные провинности. При всем том материальное право пореформенной России значительно отставало от права процессуального. С образованием, по судебной реформе 1864 г., новых судебных учреждений, действие которых основывалось на буржуазно-демократических принципах судопроизводства, применение феодальных правовых норм Уложения о наказаниях стало вызывать серьезные затруднения.

В начале 80-х гг. XIX в. начались работы по созданию новых Уголовного и Гражданского уложений. 14 марта 1898 г. проект Уголовного Уложения был внесен в Государственный совет, где в июне 1898 г. было образовано особое совещание во главе с председателем Департамента Гражданских и Духовных дел Э.В. Фриша (РГИА. Ф. 1151. Т. XII. 1898 г. Д. 135-а. Л. 269-269 об.), которое столкнулось уже с проблемой состыкования нового Уголовного уложения с измененными судебными уставами. Пока обсуждался проект Уголовного уложения, в стране продолжалась судебная контрреформа, в 1898 г. уже заканчивала свои занятия комиссия для пересмотра законоположений по судебной части (комиссия Н.В. Муравьева, 1894–1899 гг.). В результате Особое совещание пришло к заключению, состоявшему из 24 неразрешимых вопросов, которые в октябре 1901 г. были переданы на рассмотрение Особого присутствия при Государственном совете, под председательством его члена, бывшего министра юстиции гр. К.И. Палена. Присутствие признало неэффективность контрреформы суда и процесса и невозможность согласования судебных уставов новой редакции с будущим уголовным законом (РГИА. Ф. 1151. Т. XII. Д. 135. Л. 137-473). 10 февраля 1903 г. проект Уголовного уложения был представлен на обсуждение Общего собрания Государственного совета. Собрание не успело даже обсудить все спорные вопросы, как уже 22 марта 1903 г. проект был утвержден Николаем II (Дудырев, 2011: 256-275). 7 апреля 1904 г. были введены в действие статьи Уголовного уложения о государственных преступлениях, но после этого ввод в действие остальных его частей практически прекратился. 13 июня 1905 г. введение Уголовного уложения в действие было отложено до проведения реформы местного суда (РГИА. Ф. 1149. Т. XIII. Д. 151. Л. 93-ж – 93-и). Следующая попытка добиться введения Уголовного уложения в действие была предпринята в феврале 1908 г., но была отклонена уже Советом министров (РГИА. Ф. 1276. Оп. 4. Д. 92. Л. 11). 14 апреля 1911 г. министр юстиции Щегловитов внес в Государственную думу законопроект «О наказуемости лиходейства», однако этот проект был реализован только принятым в порядке чрезвычайного-указного законодательства законом 31 января 1916 г. (Волженкин, 1991: 60-68). Проект же Гражданского уложения, разработанный к 1906 г., так и не стал законом.

Редакционная комиссия по составлению Уголовного уложения не оставила без внимания и обширную область материально-правовых постановлений о преступных деяниях по службе государственной и общественной. Произведя всесторонний пересмотр устаревших карательных правил Уложения о наказаниях, комиссия одновременно с этим разработала особый Устав о служебных провинностях, на основании которого служащие за менее важные поступки должны были подвергаться дисциплинарной ответственности. Он был подвергнут серьезной переработке в

Государственном совете, и 27 июня 1905 г. под названием «Устав о служебных проступках» был утвержден императором (РГИА. Ф. 1162. Т. XVI. 1905 г. Д. 23. Л. 390-397).

Впервые в российском праве было сформулировано понятие служебного проступка. Таковым признавалось «всякое, непредусмотренное уголовным уложением, нарушение служащим порядка отправления службы, либо пределов предоставленной ему власти или неисполнение им своих по службе обязанностей, установленных законом, либо обязательным распоряжением, или вытекающих из свойств службы» (РГИА. Ф. 1162. Т. XVI. 1905 г. Д. 23. Л. 390-390).

Порядок наложения и виды дисциплинарных взысканий были регламентированы. К ответственности за служебные проступки служащие могли быть привлечены в порядке надзора начальства за действиями подчиненных. Донесения и сообщения должностных лиц, правительственных и общественных учреждений, а также жалобы частных лиц на действия чиновников должны были обращаться к непосредственному начальству обвиняемого или лицу, от которого зависело определение их в должность или на службу. На них могли налагаться взыскания в виде замечания, выговора или удаления от службы. Кроме того, служащие, занимавшие должности восьмого или низших классов, или не занимавшие должностей, но имевшие чины седьмого или низших классов могли быть подвергнуты аресту (от одного до семи дней), переводу с высших должностей или оклада на низшие должность или оклад, а на канцелярских служащих, низших полицейских чинов и служащих по вольному найму, не занимавших классных должностей, могли налагаться также денежные штрафы в размере не свыше месячного оклада получаемого содержания. Увольнение от должности по данному ведомству не лишало уволенного права вновь поступить на службу. На распоряжения о наложении взысканий за служебный проступок, в том числе и об увольнении, служащие могли в двухнедельный срок подавать жалобы в порядке подчиненности. Устав предусматривал также возможность удаления от службы служащих, подвергшихся в уголовном порядке наказанию, не влекущему за собою удаление от должности, если его начальство признает невозможным оставить его на службе; подвергшихся личному задержанию за долги, или объявленному несостоятельным должником, или состоящих под опекой за расточительность; служащих, замеченных в поступках, хотя бы и не предусмотренных уголовным уложением, но которые были бы признаны несовместимыми с служебным достоинством; а также служащих, проявивших совершенную неспособность к исполнению своих служебных обязанностей. В этих случаях служащими также могли быть принесены установленным порядком жалобы. Таким образом могло быть ликвидировано действие пресловутого третьего пункта ст. 838 Устава об определении на службу от правительства. Однако, вследствие того, что глава Уголовного уложения о преступных деяниях по службе государственной и общественной (гл. 37) не была введена в действие. Устав о служебных провинностях также не получил силы закона.

В пореформенное время было издано несколько законодательных актов, направленных на укрепление административной гарантии. Одним из них был указ Государственному совету об ответственности высших чинов государственного управления (ЗПСЗ, 1885-1917г: Т. 9. № 5787). Этим указом был установлен усложненный порядок передачи дел Верховному уголовному суду. Дело должно было поступать, через Комитет министров, на высочайшее воззрение, затем – в Департамент Гражданских и Духовных дел Государственного совета, а затем, по высочайшему повелению – в Верховный уголовный суд. По закону 11 июня 1891 г. к ведению Верховного уголовного суда были отнесены дела о должностных преступлениях генерал-губернаторов и главноначальствующего гражданской частью на Кавказе (ЗПСЗ, 1885-1917г: Т. 11. № 7818). Но Верховным уголовным судом не было рассмотрено ни одного подобного дела. В отношении их правительство предпочитало разбираться в административном порядке, каковым и были разрешены, например, дела о служебных злоупотреблениях председателя Департамента государственной экономии А.А. Абазы в 1892 г., министра путей сообщения А.К. Кривошеина в 1894 г. или же министра внутренних дел И.Л. Горемыкина в 1899 г. (Ганелин, 1985: 214-247).

22 апреля 1906 г. Верховный уголовный суд был преобразован в постоянное судебное учреждение, ему были подведомственны дела о должностных преступлениях членов Государственного совета и Государственной думы, председателя Совета министров, министров, главноуправляющих отдельными частями, наместников и генерал-губернаторов. С 1906 по 1917 гг. этим судебным органом рассматривалось всего одно дело - о бывших членах Государственной думы третьего созыва от социал-демократической фракции Г.С. Кузнецове, И.П. Покровском и Е.П. Гегечкори, обвиняемых по ст. 1535 Уложения о наказаниях в клевете с думской трибуны (04.05.1913–21.04.1915). Но это дело, носившее явно политический характер, осталось неоконченным, разбирательство было отложено до конца войны, после чего производство дела, по понятным причинам, не возобновлялось.

Полностью оградив таким образом от возможности судебного разбирательства чиновников первых трех классов, правительство вскоре таким же образом защитило и «государевых наместников» - губернаторов (Ремнев, 2010: 191-196). По судебным уставам они подлежали за преступления должности суду Кассационных департаментов Сената. Губернаторы, как лица, определявшие высочайшей властью на должности не выше IV класса, могли быть преданы суду только по постановлению Первого департамента Сената. Окончательное разрешение они получали

лишь при условии: 1) большинства 2/3 голосов сенаторов, 2) согласия министра или главноуправляющего, при участии которого рассматривалось дело, 3) согласия с определением Сената обер-прокурора. При отсутствии хотя бы одного из этих условий дело вносилось в общее собрание Сената, а затем через Государственный совет на утверждение императора. Законом 19 мая 1881 г. было установлено, что подобные дела должны решаться в Первом департаменте простым большинством голосов присутствующих сенаторов и приглашенных министров. Со времени утверждения закона 19 мая 1881 г. дела о преступлениях губернаторов на высочайшее воззрение не поступали. Вместе с тем в ст. 634 Общего учреждения губерний (*Свод законов. Т. II, ч. 1. Изд. 1876 г.*) указывалось, что губернаторы могли подвергаться ответственности и замечаниям, выговорам или иным взысканиям, или же суду и удалению от должности не иначе, как по высочайшим повелениям, исходящим непосредственно от императора или вследствие представлений по установленному порядку от Сената, министров, главных в губерниях начальников, сенаторов, ревизующих губернию, и других лиц, уполномоченных высшей правительственной властью. Рассматривая в декабре 1891 г. дело о возбуждении уголовного преследования против Елисаветпольского губернатора кн. А.Д. Накашидзе, Комитет министров высочайше утвержденным 18 декабря 1891 г. положением предоставил министру юстиции по соглашению с министром внутренних дел обсудить и внести на рассмотрение Государственного совета вопрос о порядке привлечения к суду высших в губерниях чинов административной власти за преступления должности и порядке производства над ними следствия. 7 февраля 1897 г. министр юстиции Н.В. Муравьев представил в Государственный совет записку «Об изменении действующих правил об ответственности губернаторов за преступления должности» (*РГИА. Ф. 1149. Т. XII. 1897. Д. 36. 1897. Д. 36. Л. 2-18*). Н.В. Муравьев предполагал создать порядок предания суду губернаторов за должностные преступления, аналогичный тому, какой предусматривался законом 15 февраля 1889 г. для чиновников первых трех классов. 8 марта 1897 г. состоялось заседание Соединенных департаментов Законов, Государственной экономии и Гражданских и духовных дел Государственного совета, посвященное обсуждению этого вопроса (*РГИА. Ф. 1151. Т. XII. 1898. Д. 36. Л. 91-100 об.*). Члены департаментов высказались против проектируемой меры, указав на то, что изменение действующего порядка «будет истолковано в смысле стремления ослабить ответственность губернатора за допущенные им неправильные действия по службе» (*РГИА. Ф. 1151. Т. XII. 1898. Д. 36. Л. 97-97об.*), а значение Сената будет низведено на степень передаточной инстанции Комитета министров.

Поскольку министры внутренних дел и юстиции настаивали на принятии своего проекта, делая особое ударение на необходимости обеспечения авторитета государственной власти, и заявляли о приоритете соображений государственной целесообразности перед безусловными велениями закона, Департаменты признали полезным дать губернаторам исключительную гарантию всестороннего рассмотрения предъявленных к ним обвинений. Предполагалось, что дела эти будут разрешаться не иначе, как в присутствии министра внутренних дел, большинством двух третей голосов, что решение, принятое этим большинством подлежит согласованию с мнением министра внутренних дел и обер-прокурора. При отсутствии этих условий дело должно было передаваться на рассмотрение Первого общего собрания Сената, где разрешалось уже окончательно простым большинством голосов. Дальнейшее обсуждение вопроса об ответственности губернаторов проходило 12 мая 1897 г. (*РГИА. Ф. 1151. Т. XII. 1898. Д. 36. Л. 136-144*). Общим собранием Государственного совета предложение министра юстиции было отвергнуто большинством 39 голосов против 17. При этом большинство указывало на то, что изменения действующих узаконений не отвечают требованию закона, а меньшинство, - что «возвышение и усиление губернаторской власти составляет отличный признак всех последних мероприятий в этой области» (*РГИА. Ф. 1151. Т. XII. 1898. Д. 36. Л. 136-140*). Николай II согласился с мнением меньшинства и 26 мая 1897 г. утвердил мнение 17-ти членов (*ЗПСЗ, 1885-1917: Т. 17. № 14151*). Тем самым был нарушен принцип отделения власти судебной от власти административной, а ответственность высших представителей правительственной власти, и без того эфемерная была окончательно сведена на нет. Во всех случаях, когда дела выходили на рассмотрение Комитета министров, ему удавалось не допускать судебного разбирательства, и виновные отделялись лишь административными взысканиями, примером чего могут служить, дела о привлечении к судебной ответственности Минского губернатора В.Н. Токарева, Елисаветпольского – А.Д. Накашидзе, Орловского – П.В. Неклюдова (в 1894 г.), и Тамбовского – В.П. Рокасовского (в 1896 г.) за превышение власти (*Ремнев, 2010: 191-194*).

Вопрос о переработке судопроизводственных правил об ответственности должностных лиц обсуждался и на заседаниях комиссии для пересмотра законоположений по судебной части (1894–1899 гг.). Составленный комиссией проект Устава гражданского судопроизводства вносил лишь немногие изменения в порядок производства дел о взысканиях за вред и убытки, причиненные неправильными действиями служащих. Предполагалось несколько расширить права частных лиц, пострадавших от преступления служащего. По действовавшему законодательству частное лицо было обязано, для получения возмещения убытков возбудить преследование в уголовном порядке; в то же время, благодаря неточной редакции закона, ограничивающей гражданскую ответственность служащих случаями, когда должностное лицо допустило «нерадение, неосмотрительность или медленность» (*Уст. гражд. суд., ст. 1316*), частные лица, пострадавшие от других каких-либо



неправильных, но не подлежащих преследованию в уголовном порядке действий должностных лиц, по буквальному толкованию закона, были лишены возможности отыскивать вознаграждение за причиненные им вред и убытки. Для устранения этих неудобств в проекте новой редакции устава были произведены соответствующие изменения. Был увеличен до года срок на предъявление иска, со дня объявления просителю распоряжения, признававшего его права, или со дня приведения этого распоряжения в действие, если оно было исполнено без предварительного объявления (вместо трех и шести месяцев).

Более существенные изменения Комиссия признала необходимым произвести в порядке привлечения к уголовной ответственности служащих. В разработанном ею проекте Устава уголовного судопроизводства было произведено уточнение определения субъекта должностного преступления. Комиссия постановила, что лица, состоящие на государственной или общественной службе, не исключая служащих по вольному найму и занимающих низшие служительские должности, за преступные деяния, указанные в разделе V Уложения о наказаниях уголовных и исправительных или в прочих постановлениях этого уложения, которыми предусмотрены преступные деяния, совершенные служащими при исполнении служебных обязанностей, должны привлекаться к ответственности и судиться с соблюдением особых правил. Подсудность по указанным делам тоже несколько изменялась: было признано целесообразным ограничить компетенцию судебных палат и отнести к ведению окружных судов дела о преступных деяниях служащих до VII класса включительно. Дела о преступных деяниях низших служащих, за которые обвиняемому грозило наказание, соединенное с лишением или ограничением прав состояния, предполагалось передать на рассмотрение суда присяжных особого состава ([Высочайше учрежденная комиссия, 1900-1901b: 248-258, 265-272](#)), с повышенным имущественным и образовательным цензом и составляющих единую коллегию с коронным судом.

Права прокуратуры по возбуждению дел о должностных преступлениях увеличивались. По действовавшему Уставу уголовного судопроизводства, всякое дело, возбужденное против должностного лица, могло быть прекращено или окончено административным порядком, или направлено к в подлежащее учреждение для предания обвиняемого следствию и суду за исключением лишь случаев, когда в преступлении вместе с должностными участвовали и частные лица, когда с обвиняемого должностного лица взыскивалось вознаграждение за вред и убытки, причиненные его действиями и когда преступление, в котором обвинялось должностное лицо, влекло за собою лишение прав состояния. В этих случаях должно было производиться предварительное следствие, а прокурор должен был давать свое заключение о дальнейшем направлении дела, но дело доходило до суда не иначе как с согласия начальства обвиняемого или же по постановлению губернского правления или Первого департамента Сената. Хотя по проектам комиссии Н.В. Муравьева прокуратуре не было предоставлено права возбуждать уголовное преследование на общих основаниях по преступным деяниям по службе, все же было признано желательным, наряду с сохранением административной гарантии, предоставить прокурорскому надзору более активное участие в возбуждении дел по преступлениям должности. Прокурор получал право давать распоряжения следственному судье на производство следствий по делам о должностных преступлениях, но лишь в том случае, если бы возникли основания предполагать что служащий, подозреваемый в совершении должностного преступления, скроет похищенное или следы преступного деяния. В проекте специально оговаривалось право прокурорского надзора входить в сношения с начальством обвиняемого (кроме правительствующего Сената) о назначении административного расследования или предварительного следствия. Администрация по требованию прокурора обязывалась сообщать ему для рассмотрения все производство по предварительному исследованию. Разногласия между прокуратурой и администрацией, по проекту должны были рассматриваться в Соединенном присутствии Первого и Уголовного кассационного департамента Сената ([Высочайше учрежденная комиссия, 1900-1901c: 235-248](#)). Предполагалось сохранить обязательность предварительного следствия для дел о преступных деяниях по службе, влекущих за собою наказания, связанные с лишением всех прав состояния, с лишением всех особых прав и преимуществ, а также по делам, в которых вместе с должностными участвовали и частные лица.

Комиссией было признано также желательным, чтобы предварительное следствие о служебных преступлениях высших должностных лиц производилось членами судебных палат. Предполагалось отнести к их ведению производство следствий не только по делам о преступлениях по должности губернаторов, как это предусматривалось в действовавшем законодательстве, но и обо всех преступных деяниях по службе, подлежавших суду Правительствующего Сената ([Высочайше учрежденная комиссия, 1900-1901d: 290-292](#)).

Проекты комиссии Н.В. Муравьева не получили законодательного воплощения. Внесенные в конце 1901 г. на рассмотрение Государственного совета, они были возвращены в министерство 23 сентября 1905 г. под предлогом изменения порядка рассмотрения законодательных предположений ([РГИА. Ф. 1544. Оп. 1. Д. 16. Л. 61](#)).

Но еще до окончательного возвращения проектов комиссии Н.В. Муравьева из Государственного совета последовал именной высочайший указ Сенату 12 декабря 1904 г. «О предначертаниях к усовершенствованию государственного порядка», в первом пункте которого

признавалось необходимым принять действенные меры к охранению полной силы закона «дабы ненарушимое и одинаковое для всех исполнение его почиталось первейшею обязанностью всех подчиненных нам властей и мест, неисполнение же его неизбежно влекло законную за всякое произвольное действие ответственность, и в сих видах облегчить потерпевшим от таких действий лицам способы достижения правосудия» (ЗПСЗ 1885-1917f: Т. 24. № 25495).

Рассматривая в конце декабря 1904 – начале 1905 гг. способы выполнения требований указа 12 декабря, в частности, об охранении полной силы закона, члены Комитета министров остановились на вопросе об ответственности служащих. Комитет постановил испросить высочайшее соизволение на рассмотрение в Государственном совете вопроса об ответственности должностных лиц, а министру юстиции было поручено пересмотреть признанные Комитетом неудовлетворительными действовавшие правила о гражданской и уголовной ответственности служащих и войти в Государственный совет с дополнительным представлением по этому предмету. В основу предполагавшихся преобразований были положены предположения комиссии Н.В. Муравьева.

При обсуждении необходимых изменений в законоположениях о гражданской ответственности должностных лиц Министерство юстиции находило возможным оставить без существенных изменений ее основные начала. Предлагалось предоставить потерпевшим отыскивать в гражданском порядке вознаграждение за вред и убытки, причиненные действиями должностных лиц, если они не подлежали ведению уголовного суда или уголовное производство по ним было прекращено или приостановлено. Предполагалось также увеличение до одного года срока на предъявление иска к служащему, сокращение числа сенаторов, участвующих в рассмотрении дела по взысканиям с высших должностных лиц, допущение кассационного обжалования по делам этого рода и уравнение сенаторов Кассационных департаментов, в отношении этих дел, с прочими служащими, тогда как по действовавшему закону они были освобождены от возможности предъявления к ним иска об убытках. К служащим были также приравнены, по делам о взыскании убытков, должностные лица волостного и сельского управлений, с установлением для них гарантий процесса, действующих для всех остальных лиц. По существу предположений о производстве дел о преступных деяниях по службе Министерством юстиции было признано желательным заменить административную гарантию «предварительным судебным контролем достаточности оснований для привлечения служащего к уголовной ответственности (Правилова, 2000а: 201). Непосредственное возбуждение преследования за служебные преступления было возложено на органы прокурорского надзора. Снова был поставлен вопрос о возвращении дел о должностных преступлениях служащих низшего ранга окружным судам с участием присяжных заседателей. Предполагалось также отменить положения закона 1897 г. и восстановить порядок предания суду губернаторов, за злоупотребления должности, по постановлению Первого департамента правительствующего Сената.

К сентябрю 1905 г. законопроекты «Об изменении порядка производства дел о преступных деяниях по службе» (РГИА. Ф. 1405. Оп. 543. Д. 925. Л. 1-67 об.) и «Об изменении порядка производства дел о взыскании вознаграждения за вред и убытки, причиненные распоряжениями должностных лиц» (РГИА. Ф. 1405. Оп. 543. Д. 930. Л. 143-143 об.) были подготовлены к внесению в Государственный Совет, но 23 сентября 1905 г. последовало высочайшее повеление, по которому на рассмотрение Государственного Совета могли быть направлены только законодательные предположения неотложного свойства и при том не имеющие общегосударственного значения (РГИА. Ф. 1405. Оп. 543. Д. 930. Л. 143-143 об.). В 1906 г. эти проекты были вновь внесены на рассмотрение I Государственной Думы, но до роспуска Думы не были рассмотрены. В начале 1907 г. и были внесены во II Государственную Думу, но она так и не успела приступить к их рассмотрению (Всеподданнейший отчет 1907: 1.). В III Думу проекты были переданы только в 1909 г., когда вопрос о внесении в порядке законодательной инициативы проекта об изменении порядка производства дел о преступных деяниях по службе был поднят октябристской фракцией (Правилова, 2000б: 225-226).

В начале 1909 г. министр юстиции И.Г. Щегловитов внес проект на рассмотрение Совета министров, который потребовал: 1) чтобы из него было исключено постановление о праве прокурорского надзора, в случаях, не терпящих отлагательства, непосредственно, без предварительного сношения с начальством обвиняемых должностных лиц, возбуждать уголовное преследование против последних и 2) чтобы разрешение возникающих между прокурорским надзором и подлежащим начальством разногласий по поводу уголовного преследования обвиняемых было сосредоточено не в особых смешанных присутствиях окружных судов и судебных палат, как это предполагалось в проекте, а исключительно в Соединенном присутствии Первого и Уголовного кассационного департаментов Сената (РГИА. Ф. 1405. Оп. 543. Д. 927. Л. 1-1 об.). Тем самым существенно снижалось предусмотренное проектом ограничение административной гарантии. Требования Совета министров были удовлетворены. 14 марта 1909 г. И.Г. Щегловитов представил в Государственную думу два законопроекта: 1) об изменении порядка производства дел о взыскании вознаграждения за вред и убытки, причиненные распоряжениями должностных лиц и 2) об изменении порядка производства дел о преступных деяниях по службе. В последнем было отмечено, что институт административной гарантии, выразившийся в российском уголовном процессе почти в полном устранении судебной власти, в частности – прокуратуры, от возбуждения уголовного преследования и предания суду служащих за преступные деяния по службе, представлял собою

нарушение основного начала судебной реформы 1864 г. – отделения власти судебной от власти административной. Министр указывал также, что административная гарантия при практическом ее применении, вызывала самые нежелательные последствия. Действовавший порядок привлечения должностных лиц к уголовной ответственности подрывал в глазах населения авторитет административной власти, создавал представление о безответственности органов управления, разлагающе действовал на самих служащих. Однако, безусловного распространения на дела этого рода общих судопроизводственных правил, в целях ограждения должностных лиц «от неосновательных преследований», а также в виду того, что «начальство обвиняемого, как близко знакомое с личностью виновного, с законами о службе и с бытовыми условиями деятельности подведомственных ему органов власти, может вернее и справедливее признать вероятность или невероятность упдающего на него обвинения и большую или меньшую важность вины служащего» (РГИА. Ф. 1652. Оп. 1. Д. 38. Л. 53) в проекте не предусматривалось. Министерством юстиции был предложен следующий порядок производства дел о служебных преступлениях. Жалобы и заявления на действия должностных лиц административных ведомств, назначаемых на должности не высочайшей властью, а также служащих по выборам должны были поступать или к прокурору того судебного установления, которому было подсудно дело, или же к начальству или установлению, уполномоченному на возбуждение против служащего уголовного преследования, причем жалобы и заявления, поступающие к прокурору, должны были сообщаться им на усмотрение того же начальства. Сообщения присутственных мест и должностных лиц о преступных деяниях по службе также должны были направляться к начальствующему лицу или вышестоящему учреждению, одновременно о таком преступном деянии следовало уведомлять прокурора соответствующего суда. Начальство, как и прежде, должно было отдавать распоряжения о производстве предварительного исследования. Право возбуждения уголовного преследования также оставлялось администрации. Соответствующее постановление должно было быть доставлено прокурору не позднее месяца со дня поступления жалобы или сообщения о служебном преступлении. Предполагалось, что в такой же срок об этом постановлении будет уведомляться потерпевший, подавший жалобу. Прокурор, в случае непоступления к нему указанного постановления, или же в случае несогласия с постановлением о дальнейшем направлении дела, мог в течение месяца возбудить «пререкание» с начальством обвиняемого. Окончательное разрешение споров между администрацией и прокуратурой, согласно постановлению Совета министров, предполагалось оставить в ведении Соединенного присутствия Первого и Уголовного департаментов Сената, куда, по проекту Министерства юстиции, могли бы приносить жалобы на решения административного начальства также и потерпевшие.

Привлечение к ответственности за преступления по службе должностных лиц, назначаемых на должности не выше IV класса высочайшей властью, а также губернских и уездных предводителей дворянства и городских голов обеих столиц, должно было, как и прежде, зависеть от Первого департамента Сената, с предоставлением ему, как высшему органу надзора, права окончательного, без возможности дальнейшего обжалования, разрешения вопроса о возбуждении уголовного преследования.

Порядок возбуждения дел об ответственности высших должностных лиц административного ведомства, занимавших должности первых трех классов был оставлен практически без изменения. Несколько была ослаблена административная гарантия в отношении должностных преступлений и проступков губернаторов: в проекте признавалось желательным и своевременным предоставить Сенату право окончательного разрешения вопросов о возбуждении против них уголовного преследования и вернуться к порядку, установленному судебными уставами 20 ноября 1864 г.

По мнению Министерства юстиции на преступные деяния по службе канцелярских чинов, лиц, занимающих служительские должности, и служащих в государственных учреждениях по вольному найму, которым не было присвоено классов должности, общий порядок уголовного преследования мог бы быть распространен в полном объеме.

Предполагалось также отменить особый порядок прекращения судебных производств по должностным преступлениям и предания обвиняемых по этим делам суду, с распространением на них правил по делам об общих преступлениях действовавшего Устава уголовного судопроизводства, за исключением тех, по которым возбуждение уголовного преследования зависело от правительствующего Сената. По этим делам заключение прокурорского надзора о прекращении следствий и о предании обвиняемых суду должно было подлежать рассмотрению Первого департамента. По делам о должностных преступлениях предполагалось восстановить суд присяжных заседателей.

В целом, несмотря на незначительные уступки, принцип административной гарантии остался непоколебим (Алексеев, 1910а: 996), с чем не могла согласиться Дума. После обсуждения проекта Министерства юстиции в думской подкомиссии и комиссии по судебным реформам в него были внесены изменения, приблизившие его к тому варианту, который предлагался на рассмотрение I и II Дум, и который современники называли «винегретом из всех возможных и невозможных систем» (Кулишер, 907: 28-29). В марте 1911 г. проект был предложен на рассмотрение III Думы.

Проект министерства юстиции об изменении порядка гражданской ответственности должностных лиц, внесенный в Думу в 1909 г., практически не отличался от предшествующих проектов. Порядок ответственности должностных лиц по сравнению с действующим законодательством не претерпел сколько-нибудь существенных изменений (Алексеев, 1910b: 996). Была несколько увеличена возможность подачи, по общим правилам гражданского судопроизводства, иска против должностных лиц, в случаях, если их действия не подпадали под статьи об уголовной ответственности, или же уголовное производство по их делам было прекращено или приостановлено. Срок на предъявление иска к служащему был увеличен до года, причем вводилась важная оговорка о прерываемости срока в случае подачи прошения потерпевшими по начальству ответчика, или возбуждении против него уголовного дела. Общие постановления о взысканиях с должностных лиц распространялись также на лиц крестьянского общественного управления, иски к ним должны были предъявляться особым присутствиям окружных судов, с заменой в них правительственных чиновников служащими дворянских, земских и городских самоуправлений. Компетенция окружных судов, куда предполагалось передать дела о чиновниках, имевших чин до VII класса включительно, была расширена. Предполагалось сокращение, с 9-ти до 7-ми членов, состава Соединенного присутствия Первого и Гражданского кассационных департаментов Сената, рассматривавшего гражданские иски, предъявлявшиеся к чиновникам выше V класса. В отличие от действовавшего законодательства, не допускавшего возможности кассационного обжалования по делам о взыскании вознаграждения за вред и убытки, причиненные действиями должностных лиц, в проекте предусматривалось такое обжалование. В качестве кассационной инстанции намечались: для решений, постановленных в апелляционном порядке особым присутствием судебной палаты, в Соединенном присутствии Первого и Гражданского кассационного департаментов Сената, а для решений, постановленных этим присутствием в качестве второй инстанции, - Общее собрание тех же департаментов.

Хотя проект об изменении гражданской ответственности должностных лиц и вызвал нарекания со стороны думской комиссии по судебным реформам, в основном за то, что был построен на старых началах и не вносил ничего существенно нового в действующее законодательство, Государственная Дума в целом согласилась с большей частью предложений министерства юстиции. В проект были внесены лишь некоторые незначительные изменения. Так признавалось целесообразным продлить предложенный министерством годовой срок для предъявления исков к служащим до двух лет. Кроме того, члены думской комиссии сочли справедливым при рассмотрении исков, предъявляемых к должностным лицам крестьянского самоуправления, ввести в особые присутствия окружного суда или судебной палаты одного из волостных старшин (для внутренних местностей России и Архангельской губ.), заменив им городского голову. Также думская комиссия признала желательным, если не совсем отменить административную гарантию, то значительно сократить ее пределы. Но в ходе обсуждения большинство поправок, внесенных левыми партиями, было отклонено. В целом, проект не получил существенных улучшений.

В третьем чтении в Государственной Думе 1 февраля 1912 г. (Государственная Дума, 1912: Стб. 1345-1349) проекты об изменении порядка производства дел о преступных деяниях по службе и об изменении порядка производства дел о взыскании вознаграждения за вред и убытки, причиненные распоряжениями должностных лиц были объединены в один законопроект. Вскоре он был передан в Государственный совет, который почти полностью восстановил министерскую редакцию (Заседание Общего собрания, 1913: 1367-1372). В апреле 1913 г. проект был возвращен в Думу, и комиссия законодательных предположений попыталась вернуться, хотя бы частично, к своим поправкам. В феврале 1916 г. Государственный Совет вновь приступил к обсуждению проекта, затем он был передан в Особую комиссию для рассмотрения разномыслий, возникших между Государственным Советом и Государственной Думой, и снова был внесен в Думу 31 января 1917 г. (Правилова, 2000с: 231). Законодательное же воплощение он получил уже после свержения монархии.

Временное правительство предприняло ряд мероприятий в области права и процесса, как непосредственно обусловленных сменой государственного строя, так и направленных на проведение реформ, которые не были осуществлены предшествующей властью. 4 марта 1917 г. были упразднены все особые суды, в том числе – Верховный уголовный суд. 30 марта дела, подлежавшие рассмотрению в Верховном уголовном суде были отнесены к ведению Кассационных департаментов Сената, с участием присяжных заседателей (Собрание узаконений, 1917а: № 61 Ст. 361; № 79. Ст. 456). Деятельность ряда бывших должностных лиц рассматривалась специальными следственными комиссиями: Чрезвычайной следственной для расследования противозаконных действий бывших министров, главноуправляющих и прочих высших должностных лиц, как гражданского, так военного и морского ведомств, Особой следственной для расследования противозаконных действий сенаторов Уголовного кассационного департамента правительствующего Сената по государственным преступлениям, Особой при Министерстве юстиции для обследования деятельности Департамента полиции и подведомственных Департаменту учреждений (районных охранных отделений, жандармских управлений и розыскных пунктов) и Временными комиссиями при судебных палатах

для производства расследований действий должностных лиц судебного ведомства (судебных палат и окружных судов).

В конце марта 1917 г. была образована Комиссия для восстановления основных положений судебных уставов и согласования с происшедшей переменой в государственном устройстве, возобновила свою деятельность Комиссия по пересмотру и введению в действие нового Уголовного уложения. Был проведен ряд законодательных мероприятий по организации системы административных судов (Правилова, 2000d: 240-249). 11 апреля был принят Закон об уголовной и гражданской ответственности служащих (СУ. 1917b: № 86. Ст. 492). Дела о преступлениях по службе и иски о вознаграждении за вред и убытки, причиненные неправильными действиями служащих, были подчинены общему порядку уголовного судопроизводства, при этом, однако, оговаривался ряд изъятий. Право административной гарантии было отменено, однако подсудность тем или иным судебным местам (окружным судам, судебным палатам или Уголовному кассационному департаменту правительствующего Сената), в зависимости от ранга обвиняемого должностного лица, сохранялась. Дела о преступлениях должностных лиц, имевших чин выше IV класса, обер-прокуроров и товарищей обер-прокурора Сената, старших председателей, председателей департаментов, членов, прокуроров и товарищей прокурора судебных палат должны были рассматриваться Уголовным кассационным департаментом, IV, V и VI классов – судебными палатами, а прочих служащих – окружными судами. Такой же порядок предусматривался для предъявления гражданских исков к служащим. Иски о вознаграждении за вред или убытки, причиненные преступными деяниями служащих, в случае признания виновности служащего по суду, или же признания события такового преступного деяния и совершения его обвиняемым, были подчинены общему порядку гражданского судопроизводства. Возбуждение уголовного преследования за преступные деяния по службе по новому закону принадлежало прокурорам соответствующих судебных мест. О состоявшемся возбуждении уголовного преследования, а также о предании суду служащего за преступное деяние по службе или о прекращении либо приостановлении дела прокурор был обязан сообщать непосредственному начальству обвиняемого или тому установленно, где обвиняемый состоял на службе. Туда же должна была быть отослана копия окончательного судебного приговора. Установленный в действовавших законах порядок наложения дисциплинарных взысканий был оставлен без изменений.

Практического применения этот закон не имел, поскольку не был введен в действие до октября 1917 г., а 22 ноября (5 декабря) 1917 г. декретом Совета народных комиссаров о суде прежняя судебная система России была ликвидирована (СУ Р и К Пр, 1917: № 4. Ст. 50).

## 5. Заключение

Противодействие должностным преступлениям, начавшись еще в Древней Руси, продолжалось во времена становления и развития Российской государственности. В течении XIX и в начале XX вв. российские законодательные акты были упорядочены и систематизированы. Проводились работы по кодификации законов, создавались новые кодексы материального и процессуального права, существенное развитие получило и антикоррупционное законодательство. Разумеется, покончить с коррупцией в России, ни тогда, ни сейчас, не удалось. Но обращение к трудам дореволюционных русских юристов и государственных деятелей, к законам и законопроектам того времени представляют богатейший материал для современного юриста и историка, тем более, что задачи противодействия коррупции остаются насущными и в наше время.

## Литература

Алексеев, 1910 – Алексеев П.А. Уголовная ответственность служащих административного ведомства // Вестник права и нотариата. 1910. № 33.

Волженкин, 1991 – Волженкин Б.В. Ответственность за взяточничество по российскому уголовному законодательству второй половины XIX – начала XX в. // Известия ВУЗов. Правоведение. 1991. № 2. С. 60-68.

Всеподданнейший отчет, 1907 – Всеподданнейший отчет министра юстиции за 1906 г. СПб., 1907.

Высочайше учрежденная комиссия для пересмотра законоположений по судебной части. Объяснительная записка к проекту новой редакции Устава уголовного судопроизводства: в 5-ти т. СПб. 1900-1901. Т. IV.

Ганелин, 1985 – Ганелин Р.Ш. Битва документов в среде царской бюрократии. 1899-1901 гг. // Вспомогательные исторические дисциплины. Т. XVII. С. 214-248.

Государственная Дума. Третий созыв. Стенографические отчеты. 1912 г. Сессия пятая. Часть II. СПб. 1912. Стб. 1345-1349.

Государственный Совет. Сессия VIII. Комиссия законодательных предположений. Журнал № 1. Заседания 12, 15, 19, и 26 января, 19 февраля и 2 марта 1913 г. Доклад по законопроекту «об изменении порядка производства дел о преступных деяниях по службе и о взыскании вознаграждения за вред и убытки, причиненные неправильными действиями служащих». СПб., 1914. С. 17.

- Дудырев, 2011 – Дудырев Ф.Ф. Кодификация уголовного законодательства Российской империи в XVIII – начале XX в. Екатеринбург. 2011. С. 143-239.
- Заседание Общего собрания Государственного Совета 02.04.1913. Стенографический отчет // Государственный Совет. Стенографические отчеты. 1912-1913 годы. Сессия восьмая. СПб., 1913. С. 1367-1372.
- Кулишер, 1907 – Кулишер Е.М. Судебное преследование должностных лиц. М., 1907. С.28-29.
- Кони, 1986 – Кони А.Ф. Дмитрий Александрович Ровинский // За последние годы. СПб., 1896.
- Лозина-Лозинский, 1895 – Лозина-Лозинский М.А. Привлечение к ответственности должностных лиц административного ведомства // Журнал Министерства юстиции. 1895. № 11.
- Манько, 2012 – Манько А.В. Коррупция в России. Особенности национальной болезни. М., 2012.
- Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е (ЗПСЗ): в 33-х т. СПб., 1885-1917. Т. 1. № 557.
- Правилова, 2000 – Правилова Е.А. Законность и права личности: Административная юстиция в России (вторая половина XIX в. - октябрь 1917 г.). СПб., 2000. С. 201.
- Российский государственный исторический архив (РГИА) Ф. 1151. Т. XII. 1898 г. Д. 135-а. Л. 269-269 об.
- РГИА. Ф. 1151. Т. XII. Д. 135-е. Л. 137-473.
- РГИА. Ф. 1149. Т. XIII. Д. 151. Л. 93-ж – 93-и.
- РГИА. Ф. 1276. Оп. 4. Д. 92. Л. 11).
- РГИА. Ф. 1149. Т. XII. 1897. Д. 36. 1897. Д. 36. Л. 2-18.
- РГИА. Ф. 1151. Т. XII. 1898. Д. 36. Л. 91-100 об.
- РГИА. Ф. 1151. Т. XII. 1898. Д. 36. Л. 136-144.
- РГИА. Ф. 1544. Оп. 1. Д. 16. Л. 61.
- РГИА. Ф. 1405. Оп. 543. Д. 925. Л. 1-67 об.
- РГИА. Ф. 1405. Оп. 543. Д. 930. Л. 143-143 об.
- РГИА. Ф. 1405. Оп. 543. Д. 930. Л. 143-143 об.
- РГИА. Ф. 1405. Оп. 543. Д. 927. Л. 1-1 об.
- РГИА. Ф. 1652. Оп. 1. Д. 38. Л. 53.
- РГИА. Ф. 1162. Т. XVI. 1905 г. Д. 23. Л. 390-397.
- Ремнев, 2010 – Ремнев А.В. Самодержавное правительство. Комитет министров в системе высших государственных учреждений царской России (вторая половина XIX – начало XX века). М., 2010. С. 191-196.
- Российское законодательство X–XX веков: В 9 т. М., 1984-1994. Т. 1.
- СУ – Собрание узаконений и распоряжений правительства. 1917. № 61. № 86.
- СУ Р и К Пр – Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. 1917. № 4. Ст. 50.
- Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273 ФЗ «О противодействии коррупции».
- Шавров, 1985 – Шавров А.В. Надзор и дисциплинарная ответственность в судебном ведомстве пореформенной России (1864-1917) // Советское государство и право. 1985. № 12. С. 101.
- Ширяев, 1916 – Ширяев В.Н. Взятничество и лиходеительство в связи с общим учением о должностных преступлениях. Ярославль. 1916.
- Устав уголовного судопроизводства. Ст. 1000, 1088, 1097 // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е: в 55-ти т. Спб., 1830-1884. (ЗПСЗ). Т. 33. № 41476.

## References

- Alekseev, 1910 – Alekseev P.A. Criminal liability of administrative authorities employees // Journal of law and notary. 1910. № 33.
- Volzhenkin, 1991 – Volzhenkin B.V. Responsibility for bribery under the Russian criminal legislation of the second half of XIX - early XX century. // Proceedings of the universities. Jurisprudence. 1991. № 2. S. 60-68.
- Humbly report of the Minister of Justice for 1906 SPb., 1907.
- Highest establishment of a commission to review the regulations on the judicial part. The explanatory note to the draft new edition of the Charter of criminal proceedings: A 5-ton St. Petersburg. 1900-1901. Т. IV.
- Ganelin, 1985 – Ganelin R.Sh. Battle of the documents in the royal bureaucracy environment. 1899-1901 // Auxiliary historical disciplines. Т. XVII. Pp. 214-247.
- The State Duma. The third convocation. Verbatim records. 1912 Session Five. Part II. SPb. 1912. STB. 1345-1349.
- State Council. Session VIII. Commission legislative proposals. 1. Meetings Magazine number 12, 15, 19, and 26 January, 19 February and 2 March 1913 Report of the bill "to change the order of the production of cases of criminal acts in the service and for the recovery of compensation for the damage and losses caused by improper actions of officials ". Spb., 1914. 17 p.
- Dudyrev, 2011 – Dudyrev F.F. The codification of the criminal legislation of the Russian Empire in XVIII - the beginning of XX century. Ekaterinburg. 2011. Pp. 143-239.

- Meeting of the General Meeting of the State Council 02.04.1913. Transcript // State Council. Verbatim records. 1912-1913 years. Eighth session. SPb., 1913. Pp. 1367-1372.
- Kulisher, 1907 – Kulisher E.M. Prosecution officials. M. 1907. p.28-29.
- Kony, 1986 – Kony A.F. Dmitry Rovinskii // Over the past few years. SPb., 1896. 261 p.
- Lozina-Lozinsky, 1895 – Lozina-Lozinsky M.A. Accountability of officials of the administrative departments of persons // Journal of the Ministry of Justice. 1895. № 11. S. 53.
- Manko, 2012 – Manko A.V. Corruption in Russia. Features of the national disease. M., 2012.
- Complete Collection of Laws of the Russian Empire. Meeting 3rd (3PSZ): In 33 m St. Petersburg, 1885-1917. T. 1. number 557.
- Pravilova, 2000 – E.A. Pravilova. Rule of law and individual rights: Administrative justice in Russia (second half of XIX century - in October 1917.). SPb., 2000.
- The Russian State Historical Archive (RSHA) F. T. 1151. XII. 1898 AD 135-a. L. 269-269 of.
- RSHA. F. T. 1151. XII. D. 135 th. L. 137-473.
- RSHA. F. T. 1149. XIII. D. 151. L. 93-w - 93rd.
- RSHA. F. 1276. Op. 4. D. 92. L. 11).
- RSHA. F. T. 1149. XII. 1897. AD 1897. 36. D. 36. L. 2-18.
- RSHA. F. T. 1151. XII. 1898. 36. J. L. 91-100 vol.
- RSHA. F. T. 1151. XII. 1898. 36. J. L. 136-144.
- RSHA. F. 1544. Op. 1. D. 16. L. 61.
- RSHA. F. 1405. Op. 543. D. 925. L. 1-67 vol.
- RSHA. F. 1405. Op. 543. D. 930. L. 143-143 of.
- RSHA. F. 1405. Op. 543. D. 930. L. 143-143 of.
- RSHA. F. 1405. Op. 543. D. 927. L. 1-1 vol.
- RSHA. F. 1652. Op. 1. D. 38. L. 53.
- RSHA. F. 1162. T. XVI. 1905 D. 23. L. 390-397.
- Remnev, 2010 – Remnev A.V. The autocratic government. The Committee of Ministers in the system of higher state institutions of tsarist Russia (second half of XIX – early XX century). M., 2010. L. 191-196.
- Russian legislation X-XX centuries: At 9 m M., 1984-1994. T. 1.
- Collection of Laws and government regulations (SU). 1917. № 61. № 86.
- Collection of Laws and regulations of working and peasant government (SU P and K Pr). 1917. № 4. Art. 50.
- The Federal Law of the Russian Federation of December 25, 2008 № 273 of the Federal Law "On Combating Corruption".
- Shavrov 1985 – Shavrov A.V. Decree. Op. S. 101.
- Shiryaev 1916 – Shiryaev V.N. Bribery and lihodatelstvo in connection with the general doctrine of malfeasance. Yaroslavl. 1916.
- The criminal proceedings Charter. Art. 1000, 1088, 1097 // Complete Collection of Laws of the Russian Empire. Meeting 2nd: In 55 m St. Petersburg, 1830-1884. (2PSZ). 33. T. number 41476.

UDC 343. 1: 94(47).07/08

### Антикоррупционное законодательство Российской империи XIX – начала XX веков

Надежда Михайловна Корнева <sup>a, \*</sup>, Михаил Юрьевич Крапивин <sup>a</sup>,  
Юрий Николаевич Макаров <sup>b</sup>, Артур Гередатович Далгатов <sup>c</sup>

<sup>a</sup> Санкт-Петербургский государственный университет, Российская Федерация

<sup>b</sup> Сочинский государственный университет, Сочи, Российская Федерация

<sup>c</sup> Дагестанский государственный университет, Махачкала, Российская Федерация

**Аннотация.** Статья посвящена истории противодействия коррупции и взяточничеству, как одному из ее видов, в Российской империи. Коррупция – сложное социальное явление, возникающее в процессе социально-экономических, политических и общественных отношений, – стала одной из наиболее актуальных политических и социально-экономических проблем современной России. Коррупционные явления в работе государственного аппарата не только создают серьезные, подчас неразрешимые проблемы для граждан, но и препятствуют нормальному функционированию административных органов и властных структур. Особую роль в деле противодействия коррупции выполняет правовая составляющая, разработка и принятие соответствующих законов. На протяжении многих веков государственная власть неоднократно предпринимала попытки если не

\* Корреспондирующий автор

Адреса электронной почты: [nadezhdakorneva@mail.ru](mailto:nadezhdakorneva@mail.ru) (Н.М. Корнева), [mihailkrapivin61@yandex.ru](mailto:mihailkrapivin61@yandex.ru) (М.Ю. Крапивин), [yurymakarov61@yandex.ru](mailto:yurymakarov61@yandex.ru) (Ю.Н. Макаров), [dozodgu@mail.ru](mailto:dozodgu@mail.ru) (А.Г. Далгатов)

ликвидировать, то хотя бы обуздать коррумпированность многочисленного управленческого и административного аппарата. Наибольший интерес в этом отношении представляет имперский период российской истории. На основе неопубликованных материалов Государственного совета, Государственной думы и Министерства юстиции, хранящихся в Российском государственном историческом архиве, а также опубликованных актов Российского законодательства, стенографических отчетов Государственной думы и Государственного совета, авторы изучают историю развития норм уголовного и гражданского права в Своде законов Российской империи издания 1832 г., Уложении о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г., Судебных уставах 1864 и последующем законодательстве конца XIX – начала XX в., историю разработки соответствующих законов, прослеживают изменение порядка привлечения к ответственности и степени ответственности должностных лиц. В течение XIX и в начале XX вв. российские законодательные акты были упорядочены и систематизированы. Проводились работы по кодификации законов, создавались новые кодексы материального и процессуального права, существенное развитие получило и антикоррупционное законодательство. Обращение к законодательным материалам, к трудам дореволюционных русских юристов и государственных деятелей представляют большой интерес для современного юриста и историка.

**Ключевые слова:** взяточничество, взяточник, взятокодатель, должностные преступления, злоупотребление властью, коррупция, уголовная ответственность, гражданская ответственность.