Рассмотрены вопросы дисциплинарной ответственности чиновников Российской империи с позиций оценки эффективности ее применения. Сделан вывод, что закрепление в законодательстве XIX столетия исчерпывающего перечня дисциплинарных проступков, обусловленное, прежде всего, тем фактом, что дисциплинарная ответственность к тому моменту еще не выделилась из уголовной, негативно сказывалось на ней как на средстве воздействия на поведение чиновников. Наличие исчерпывающего перечня дисциплинарных проступков влекло за собой затруднения в применении эффективных дисциплинарных мер к чиновникам, не в полной мере справлявшимся со своей работой, но чьи действия при этом не попадали ни под один конкретный состав.

В то же время, отдельные нормы о дисциплинарной ответственности того периода заслуживают внимания, и опыт их использования может быть учтен и в настоящее время. В частности, законодательство Российской империи гибко регулировало допуск на государственную службу лиц, уволенных по виновным основаниям: в зависимости от примененного взыскания, они могли поступать на службу вновь сразу; по прошествии трех лет с момента применения взыскания либо лишались такого права. Обосновано, что данный опыт может быть применен и в настоящее время к государственным служащим, уволенным в связи с утратой доверия.

Ключевые слова: дисциплинарная ответственность; дисциплинарные взыскания; дисциплинарные проступки; дисциплинарное производство; эффективность дисциплинарной ответственности; государственная служба; уголовная ответственность.

Марина Борисовна Добробаба, д-р юрид. наук, доцент,
профессор, кафедра административного и финансового права,
ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»,
Краснодар, Россия;
dobrobaba_mb@mail.ru

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ*

Введение. Для повышения эффективности дисциплинарной ответственности государственных служащих важно оценивать, насколько успешны предусмотренные законодателем дисциплинарные меры и как они фак-

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00448 «Правовые механизмы обеспечения эффективности дисциплинарной ответственности в системе государственной службы: проблемы формирования».

тически влияют на состояние законности в сфере государственного управления. Значимым при этом представляется проведение анализа законодательства о дисциплинарной ответственности и практики его применения не только в настоящее время, но и в различные периоды их развития в нашей стране. В связи с этим в рамках данной статьи обратимся к изучению генезиса и развития института дисциплинарной ответственности государственных служащих. При этом необходимо отметить, что сами по себе исторические аспекты дисциплинарной ответственности в системе государственной службы уже были предметом достаточно многих исследований [8, 11], в связи с чем представляется нецелесообразным подробно останавливаться на всех периодах ее развития. Вместо этого обратим более пристальное внимание на отдельные ее элементы, анализ которых позволяет сделать выводы об эффективности тех или иных преобразований института дисциплинарной ответственности государственных служащих в настоящее время.

Методы исследования. Методологической основой данного исследования является сравнительно-исторический метод. Использовались диалектический метод познания, методы формальной логики: анализ, синтез, индукция, дедукция, формально-юридический и структурно-функциональный методы.

Обсуждение. Приступая к рассмотрению данного вопроса, отметим, что, хотя категория приказных людей как лиц, профессионально занимающихся управлением, сложилась еще в Киевской Руси, вплоть до реформ Петра I в России сложно было говорить об упорядоченной системе государственной службы и, тем более, дисциплинарной ответственности. Только в 1722 году, с утверждением знаменитой Табели о рангах¹ стало возможным говорить об определенной систематизации в этой сфере. После введения данного документа «служилые люди» стали именоваться чиновниками или гражданскими государственными служащими. Однако в то же время, меры ответственности, применяемые в сфере государственной службы, еще долгое время оставались преимущественно уголовно-правовыми. «Дисциплинарная ответственность и уголовная отождествлялись. И при совершении государственным служащим дисциплинарного проступка он подвергался уголовному наказанию» [11, с. 186]. Как справедливо отмечает по этому поводу В. Е. Зубов, «при таком подходе на протяжении длительного времени в правительственной административной политике прослеживалось стремление к ужесточению наказаний и отнесению к уголовно наказуемым преступлениям все более широкого круга действий, в том числе служебных проступков, требующих не столько уголовного, сколько дисциплинарного наказания» [8].

¹ Табель о рангах всех чинов воинских, статских и придворных, которые в котором классе чины; и которые в одном классе, те имеют по старшинству времени вступления в чин между собою, однако ж воинские выше прочих, хотя б и старее кто в том классе пожалован был» 1722 г. // Российское законодательство X–XX вв.: в 9 т. Т. 4. Законодательство периода становления абсолютизма / отв. ред. А. Г. Маньков. М.: Юридическая литература, 1986.

Так, к примеру, Екатерина II в «Уставе благочестия» от 08 апреля 1782 года определила ряд составов правонарушений: злоупотребление должностью, упущение должности, неисполнение должности. Признаки данных составов больше подходили для дисциплинарного (должностного проступка), нежели должностного преступления, но, тем не менее, указанные правонарушения являлись преступлениями, поскольку их совершение преследовалось уголовным наказанием [14, с. 102].

Отдельные элементы дисциплинарной ответственности начали проявляться в системе государственной службы Российской империи уже и в XVIII веке. В частности, это проявлялось в том, что за упущения по службе, не связанные с проявлениями коррупции и носившие относительно не тяжкий характер, в качестве меры взыскания к чиновникам применялся штраф. Это мог быть штраф «с возвращением причиненного убытка», «тяжкий» штраф без конкретного определения его суммы, и штраф, имевший денежное выражение. Достаточно широкое применение данной меры взыскания было обусловлено тем, что в XVIII в. при отсутствии других источников материального обеспечения важнейшим преимуществом государственной службы являлось жалованье. Этот факт осознавался и на государственном уровне. Поэтому дисциплинарная ответственность должностных лиц имела преимущественно материальный характер и выражалась в удержании государством части жалованья; основанием для этого были должностные упущения, опоздания, прогулы [1, с. 26]. Указанные штрафы пока еще рассматривались как мера уголовно-правового характера, однако в целом в рассматриваемой период уже намечалось выделение перечня проступков по службе, схожих по своему формальному составу с современными дисциплинарными проступками, а также системы более мягких, чем традиционные уголовные, наказаний за них.

Дисциплинарные взыскания в современном понимании этого слова были введены во всей системе гражданской службы Российской империи только в XIX в. Уставом по службе по определению от Правительства 1832 года. Данным документом за «медленность и нерадение» по службе были введены наказания в виде выговоров и строгих выговоров. Строгие выговоры объявлялись служащим за просрочку в выполнении заданий вышестоящих должностных лиц, необоснованное нарушение сроков предоставления отчетов или срочных донесений. Несвоевременная доставка справок и ответов с мест, затяжка в их составлении наказывались выговором. По Уставу взыскания на чиновников налагались либо непосредственным начальством (замечания и, как правило, выговор), либо тем начальством, от которого зависело определение служащего на должность (вычет из жалованья, денежное взыскание, арест, перемещение с высшей должности на низшую, отстранение от должности); от начальства же зависело и предание суду. Все иные взыскания могли налагаться не иначе как по суду [14, с. 103].

В рассматриваемом документе впервые появилось понятие срока давности наложения дисциплинарных взысканий, правда, цели его введения были несколько иные, чем в настоящее время. В соответствии с п. 727

Устава по службе, чиновники, подвергшиеся в течение одного года за медленность и нерадение многократным замечаниям или тремя строгими выговорами, должны были предаваться суду, если в том же году оказывались снова виновными в упущениях. При этом годичный срок для исчисления выговоров считался не с первого выговора, учиненного чиновнику за упущения, а с 1 января по 1 января каждого года². Последнее положение, несомненно, снижало эффективность ответственности чиновников, так как позволяло в ряде случаев избежать более строгого наказания по формальным основаниям, однако, несмотря на критику ряда специалистов того периода, просуществовало до отмены самого Устава.

В 1832 году указанный Устав был включен в документ, который систематизировал законодательство о гражданской службе, а именно в «Свод уставов о службе гражданской»³.

Систематизация дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих продолжилась с принятием в 1845 году Уложения о наказаниях уголовных и исправительных. Как видно уже из названия, на доктринальном уровне в этот период, по-прежнему, дисциплинарная ответственность не выделялась из ответственности уголовной. В то же время в Уложении достаточно четко выделяются как преступления и проступки по службе (фактические составы многих из них соответствуют современным дисциплинарным проступкам), так и отдельная категория наказаний за них. В целом, согласно Уложению, все наказания подразделялись на общие, исправительные и особенные, при этом последние налагались именно за служебные правонарушения, допущенные чиновником. В соответствии со ст. 65 отделения третьего «Особенные наказания за преступления и проступки по службе» главы второй «О наказаниях» Уложения, к гражданским служащим могли быть применены следующие взыскания: 1) исключение из службы, 2) отрешение от должности, 3) вычет из времени службы, 4) удаление от должности, 5) перемещение с высшей должности на низшую, 6) выговор, более или менее строгий, с внесением оного в послужной список, 7) вычет из жалования, 8) выговор, более или менее строгий, без внесения в послужной список, 9) замечание, более или менее строгое⁴.

² Устав о службе по определению от правительства, Свод законов, т. III, кн. 1, по официальному изданию 1896 г. и продолжениям 1906 и 1908 гг. и Положение об особых преимуществах гражданской службы в отдаленных местностях, а также в губерниях западных и Царства Польского, Свод законов, т. III, ч. 3, по официальному изданию 1906 г. и продолжению 1908 г.: с разъясн. Правительствующего сената, Инспект. отд. Собств. Е. И. Вел. Канцелярии и циркулярами мин-в, гл. упр. и Гос. контроля, по 1 окт. 1909 г., а также извлеч. из соответствующих ст. Свода законов (т. 1, 4, 5, 9-11, 13 и 14), с прил. подроб. огл. и алф. указ.: (Справ.кн. для правительств. и обществ. учр. и должност. лиц) / Сост. б. ст. ревизор С.-Петерб. контр. палаты Н. Н. Широков. Неофиц. изд. СПб.: Тип. АО «Слово», 1910. XX, 362 с.

³ Свод уставов о службе гражданской 1832 г. // Свод законов Российской империи. СПб., 1876. Т. III. Кн. первая.

⁴ См.: ст. 65 Уложения о наказаниях уголовных и исправительных // Свод законов Российской империи. СПб., 1885. Т. XV.

Несложно заметить сходство многих из указанных взысканий с предусмотренными действующим в настоящее время Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» перечнем дисциплинарных взысканий, которые могут быть применены к государственным гражданским служащим: 1) замечание; 2) выговор; 3) предупреждение о неполном должностном соответствии; 4) увольнение с гражданской службы (ст. 57); 5) увольнение в связи с утратой доверия (ст. 59.2). Правда, в настоящее время не применяются такие дисциплинарные взыскания, как вычет из времени службы и вычет из жалования; кроме того, государственные гражданские служащие Российской Федерации не могут быть переведены на нижестоящую должность. Однако это последнее взыскание предусмотрено на некоторых других видах государственной службы⁵.

Несомненный интерес, в том числе с позиций эффективности дисциплинарной ответственности чиновников в Российской империи и в современный период, с нашей точки зрения, представляет имевшее место в Уложении разграничение трех взысканий, связанных с прекращением государственно-служебных отношений: исключение из службы; отрешение от должности; удаление от должности. В настоящее время законодательство также предусматривает различные виды взысканий, связанных с увольнением с государственной службы (не только гражданской, но и иных видов): увольнение и увольнение в связи с утратой доверия. Разница между ними состоит в том, что информация об увольнении служащего в связи с утратой доверия подлежит включению в специальный реестр на срок до 5 лет⁶. Однако никаких дополнительных ограничений на служащих включение этой информации в реестр не налагает; уволенные в связи с утратой доверия государственные служащие могут без каких-либо ограничений (юридически установленных) вновь поступать на службу.

Иначе был решен вопрос в Уложении о наказаниях уголовных и исправительных. Применение взыскания в виде удаления от должности никак не влияло на возможность уволенного поступить на государственную службу вновь. Исключение из службы, напротив, навсегда закрывало для него эту возможность. Наконец, отрешение от должности ограничивало действие такого запрета тремя годами.

Данная гибкая система прекращения государственно-служебных отношений способствовала повышению эффективности дисциплинарной ответственности чиновников Российской империи благодаря тому, что совершившие наиболее серьезные дисциплинарные проступки, в том числе, коррупционного характера, навсегда лишались права продолжить служебную деятельность, в то время как виновные в менее серьезных нарушениях, могли через какое-то время вернуться туда. В связи с этим пред-

⁵См.: ст. 50 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 16.12.2019) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020; 2019. № 51 (ч. 1). Ст. 7484.

⁶Постановление Правительства РФ от 5 марта 2018 г. № 228 «О реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия» // СЗ РФ. 2018. № 12. Ст. 1678.

ставляется уместным вспомнить, что и в настоящее время многие специалисты полагают, что увольнение государственных служащих в связи с утратой доверия, подразумевающее совершение ими наиболее серьезных дисциплинарных проступков (коррупционного характера) должно повлечь за собой не просто включение в специальный реестр, но и ограничение возможности поступить на государственную службу вновь, хотя бы на определенный срок [4, 12]. Представляется, что в этом плане использование опыта дореволюционной России могло бы служить определенным примером.

В то же время ряд других норм рассматриваемого Уложения, и, особенно практика их применения, свидетельствует, на наш взгляд, о не самых удачных некоторых решениях его составителей. Так, существенной особенностью Уложения о наказаниях уголовных и исправительных по сравнению с современным дисциплинарным законодательством было закрепление в нем исчерпывающего перечня проступков по службе (что, в общем-то, неудивительно, учитывая, что составлялось оно, прежде всего, как источник уголовного права). Как писал по этому поводу известный русский юрист и государствовед Н. М. Коркунов: «так как законодательство наше не отличает дисциплинарных провинностей от преступных деяний, а подводит их в Улож. о нак. под общее понятие преступлений и проступков, то отсюда само собой вытекает, что и дисциплинарные взыскания могут быть наложены начальством только за деяния, предусмотренные в Уложении, как это прямо и указано в ст. 172 *Общ. учр. губ.*» (*Общее губернское учреждение – прим. автора*)⁷.

В тексте же Уложения законодатель стремился предусмотреть все возможные виды противоправных деяний, не полагаясь на обобщающие формулировки. Отчасти это объяснялось низким профессиональным уровнем российских судей, которые могли просто не разобраться в юридических абстракциях, и которым нужно было показать состав правонарушения как можно проще и нагляднее. В результате, как отмечают исследователи, авторы Уложения постарались в нем «отразить как можно больше конкретных ситуаций при неясности, запутанности и противоречивости общей картины» [5, с. 77].

Среди служебных проступков, за которые чиновники могли быть привлечены к дисциплинарной ответственности можно выделить «медленность и нерадение» при исполнении служебных обязанностей (ст. 410 Уложения); опоздание на службу или преждевременное убытие со службы (ч. 1 ст. 416); отвлечение других сотрудников от дел (ч. 2 ст. 416); неприбытие на дежурство или самовольное досрочное убытие с места несения службы (дежурства), а также «всякие другие в исправлении сей должности упущения» (ч. 3 ст. 416) и др. Как отмечают современные исследователи «статьи Уложения о наказаниях, регламентировавшие применение взысканий за нарушения по службе, содержат неопределенные формулировки, допускавшие широкий простор для усмотрения начальства в вопросах

⁷ Общее губернское учреждение // Свод законов Российской империи. Т. 2. Часть 1. СПб.: Типография Второго отдела Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1876. 873 с.

не только назначения наказания, но и определения самого действия как наказуемого (например, подпадающее под представление о «нерадении»). Указанные нормы относились ко всем чиновникам, включая и чинов полиции» [2, с. 84].

Однако несмотря на это, как свидетельствуют современники, на практике нередко все же складывались ситуации, когда действия чиновника, не исполнявшего свои обязанности надлежащим образом, формально не подпадали ни под один конкретный состав правонарушения. В результате руководитель учреждения не мог объявить чиновнику даже замечания, если его действия не сводились к перечисленным в Уложении о наказаниях уголовных и исправительных. В качестве выхода в таких случаях на практике использовалась отставка служащего по решению руководителя «без объяснения причин» (позднее названная отставкой по третьему пункту). Данный третий пункт был включен в ст. 788 и в нем говорилось, что чиновников, кои по убеждению начальства неспособны к исправлению возложенных на них должностей, или почему-либо неблагонадежны, или сделали вину, известную начальству, но такую, которая не может быть доказана, предоставляется начальникам, от коих зависит увольнение от должностей, увольнять по своему усмотрению и без просьбы их. В приказе о них пишется просто «увольняется от службы, без означения причин увольнения». На такое увольнение уволенный никуда не может жаловаться.

Сложилась парадоксальная ситуация: за не самый серьезный проступок по службе, не предусмотренный прямо Уложением, начальник не мог применить мягкое дисциплинарное взыскание к виновному, но мог его уволить. Вполне понятно, что подобное положение существенно снижало как эффективность мер ответственности, применяемых к чиновникам, так и эффективность государственно-служебной деятельности в целом. Государственные служащие чувствовали себя незащищенными от произвола со стороны руководства, что порождало определенный правовой нигилизм с их стороны («хорошо работаешь или плохо – все равно могут уволить в любой момент без объяснения причин»), и ставило их от него в чрезмерную зависимость, что, в свою очередь, могло повлечь стремление исполнять любые поручения начальства, в том числе и не вполне законные. С другой стороны, как отмечает В. Е. Зубов, и «руководитель оказывался крайне ограничен в мерах воздействия на подчиненных, поскольку не мог постоянно пользоваться правом отставки, превращая его из исключительного средства в обыденное» [8].

Отметим, что указанная ситуация критиковалась и современниками. Так, статс-секретарь А. С. Танеев в 1850 г. предлагал увязать увольнение без прошения с совершением чиновником преступления, которое было бы подтверждено судебным решением. Министр юстиции В. Н. Панин считал необходимым данную меру оставить, но существенно ограничить ее применение, предоставив такое право только министрам и главноуправляющим [8]. Н. М. Коркунов отмечал по этому поводу: «существующая у нас, таким образом, организация дисциплинарной ответственности представляется далеко неудовлетворительной. Постановления закона не полны, и ими вовсе не ограждаются права служащих, поставленных в совер-

шенную зависимость от произвола начальства... Возможность применения ее (*отставки без объяснения причин – прим. автора*), по усмотрению начальства, лишает служащих всякой уверенности в обеспеченности своего положения, но ни один начальник не решится применять ее сколько-нибудь часто. А нормальные условия применения других дисциплинарных мер, требующие применения дисциплинарных взысканий только в предусмотренных уголовным законом случаях, могут часто ставить начальство в беспомощное положение, в невозможность законным путем взыскать с неисправного служащего» [9].

В связи с изложенным, нельзя не вспомнить об озвучиваемых время от времени предложениях формализовать институт дисциплинарной ответственности государственных служащих путем закрепления в законодательстве исчерпывающего перечня дисциплинарных проступков. Так, к примеру, А. В. Куракин считает необходимым разработку и принятие Основ или Кодекса дисциплинарной ответственности должностных лиц органов государственной власти, в особенной части которых содержался бы перечень дисциплинарных проступков и ответственность за каждое нарушение [10]. Как представляется, приведенный выше опыт применения Уложения о наказаниях уголовных и исправительных свидетельствует о неэффективности такого подхода. Полагаем, что исчерпывающим образом в законодательстве о дисциплинарной ответственности на государственной службе может быть закреплён только перечень грубых дисциплинарных проступков, закрепление же фиксированного перечня иных, которые, по нашему мнению, уместно подразделять на значительные и незначительные, считаем нецелесообразным [6, с. 12].

Также достаточно слабым местом института дисциплинарной ответственности государственных служащих Российской империи была, по мнению как современников, так и ученых настоящего времени, недостаточно проработанная нормативная база дисциплинарного производства. По сути, требования к производству о наложении взысканий за служебные проступки сводились лишь к одному требованию, закреплённому в ст. 173 Общего губернского учреждения, согласно которому «никакое взыскание не может быть наложено без истребования предварительно от признаваемых виновными объяснения». Однако и данное правило имело исключения. В частности, без каких-либо запросов и объяснений со стороны наказываемого чиновника взыскания за служебные проступки могли быть наложены губернатором «во всех тех случаях, когда он сам лично усмотрит в подчиненных ему полицейских местах и учреждениях по части распорядительной какие-либо упущения или беспорядки, и о причине сих упущений и беспорядков есть уже ввиду его достаточные сведения». В такой ситуации губернатор мог своею властью подвергнуть виновных «непосредственно от себя или через губернское правление установленным в законе взысканиям, без предварительного истребования объяснений».

Правда, необходимо отметить, что для отдельных чиновников был установлен особый порядок дисциплинарного производства, в частности, для земских начальников, должностных лиц городского и земского управления, присяжных поверенных. Однако достаточно сложная система про-

изводства, характеризующаяся состязательностью сторон, была предусмотрена только для служащих судебного ведомства. В дисциплинарном производстве по нарушениям судей выделялись следующие стадии: 1) возбуждение производства определениями судов или предложениями министра юстиции; поводом служат или непосредственное усмотрение председателей судебных мест, или же жалобы частных лиц; 2) предварительное производство – истребование от обвиняемого объяснения, собрание справок и необходимых сведений и предварительное обсуждение в распорядительном заседании суда; 3) рассмотрение и решение дела общим собранием департаментов или отделений суда [13]. Это было связано со стремлением составителей Судебных уставов 1864 года обеспечить максимальную независимость судей и уменьшить возможность незаконного давления на них со стороны руководства.

Заключение. Таким образом, подводя итоги, констатируем, что к концу XIX столетия служебно-деликтное право выделилось в самостоятельную подотрасль права государственной службы [7], включающую в себя нормы о дисциплинарной и уголовной ответственности должностных лиц Российской империи. При этом как у ученых, так и у законодотворцев все четче формировалось убеждение о том, что дисциплинарная ответственность является самостоятельным видом юридической ответственности и не должна отождествляться с уголовной. Однако окончательное их разделение произошло только в советский период.

Список литературы

1. **Балковая В. Г.** Становление института ответственности должностных лиц таможенного ведомства. Историко-правовой анализ // Закон и право. 2018. № 11. С. 22 – 27.
2. **Быков А. В., Быкова А. Г.** Правовое регулирование взысканий за дисциплинарные проступки чинов полиции Российской империи (вторая половина XIX – начало XX вв.) // Genesis: исторические исследования. 2019. № 6. С. 80 – 88. doi: 10.25136/2409-868X.2019.6.28327
3. **Гончарук Н. С.** Изменения Федерального закона № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» в части усиления административно-правовых мер противодействия коррупции в органах государственной власти // Безопасность бизнеса. 2019. № 1. С. 51 – 57.
4. **Гришковец А. А.** Дисквалификация государственных гражданских служащих // Административное и муниципальное право. 2013. № 12. С. 1122 – 1138.
5. **Гудков Л., Левада Ю., Левинсон А., Седов Л.** Феномен бюрократии в историко-социологической перспективе // Мировая экономика и международные отношения. 1989. № 5. С. 71 – 80.
6. **Добробаба М. Б.** Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14. Саратов, 2018. 50 с.
7. **Добробаба М. Б.** Концептуальные основы служебно-деликтного права // Lexrussica. 2014. № 2. С. 199 – 210.
8. **Зубов В. Е.** Проблема дисциплинарной ответственности гражданских служащих в России второй половины XIX – начала XX в. // Гуманитарные науки в Сибири. 2009. № 2. С. 30 – 34.

9. **Коркунов Н. М.** Русское государственное право. Изд. шестое под ред. и с доп. М. Б. Горенберга, приват-доцента С.-Петербургского Университета. С.-Петербург: Типография М.М. Стасюлевича. Вас. Остров, 5 лин., 28. 1909.
10. **Куракин А. В.** Административно-правовые аспекты юридической ответственности в механизме противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации // Административное право и практика администрирования. 2013. № 7. С. 137 – 157.
11. **Ломакина Е. Н., Очаковский В. А.** Дисциплинарная ответственность чиновников в Российской империи // Эпомен. 2019. № 23. С. 186 – 190.
12. **Чаннов С. Е.** Дисциплинарная и административная ответственность государственных и муниципальных служащих: вопросы эффективности // Журнал российского права. 2018. № 2. С. 59 – 69.
13. **Энциклопедический словарь** / Подъ редакцией профессора И. Е. Андреевского, К. К. Арсеньева и заслуженного профессора Ф. Ф. Петрушевского. Издатели Ф. А. Брокгаузъ и И. А. Ефронъ. С.-Петербургъ, 1890 – 1907.
14. **Юдин Н. С.** Юридическая ответственность государственных служащих в России на рубеже XVIII – XX веков // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2012. № 2 (19). С. 101 –114.

References

1. **Balkovaya V.G.** [Formation of the institution of responsibility of officials of the customs department. Historical and legal analysis], *Zakon i pravo* [Law and Law], 2018, no. 11, pp. 22-27. (In Russ.).
2. **Bykov A.V., Bykova A.G.** [Legal regulation of penalties for disciplinary misconduct of police officers of the Russian Empire (second half of the 19th – early 20th centuries)], *Genesis: istoricheskiye issledovaniya* [Genesis: historical research], 2019, no. 6, pp. 80-88. doi: 10.25136/2409-868X.2019.6.28327 (In Russ.).
3. **Goncharuk N.S.** [Amendments to Federal Law No. 273-FZ “On Counteraction to Corruption” in terms of strengthening administrative and legal measures to counter corruption in public authorities], *Bezopasnost' biznesa* [Business Security], 2019, no. 1, pp. 51-57. (In Russ.).
4. **Grishkovets A.A.** [Disqualification of state civil servants], *Administrativnoye i munitsipal'noye pravo* [Administrative and municipal law], 2013, no. 12, pp. 1122-1138. (In Russ.).
5. **Gudkov L., Levada Yu., Levinson A., Sedov L.** [The phenomenon of bureaucracy in a historical and sociological perspective], *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnyye otnosheniya* [World economy and international relations], 1989, no. 5, pp. 71-80. (In Russ.).
6. **Dobrobaba M.B.** *PhD of Doctor's thesis (Law)*, 12.00.14, Saratov, 2018, 50 p. (In Russ.).
7. **Dobrobaba M.B.** [Conceptual foundations of service and tort law], *Lexrussica*, 2014, no.2, pp. 199-210. (In Russ.).
8. **Zubov V.Ye.** [The problem of disciplinary responsibility of civil servants in Russia in the second half of the XIX - early XX century], *Gumanitarnyye nauki v Sibiri* [Humanitarian sciences in Siberia], 2009, no. 2, pp. 30-34. (In Russ.).
9. **Korkunov N.M.** *Russkoye gosudarstvennoye pravo* [Russian state law], Izd. shestoye pod red. i s dop. М. В. Горенберга, приват-дотсента St.-Peterburgskogo Universiteta. St.-Peterburg: Tipografiya M.M. Stasyulevicha. Vas. Ostrov, 5 lin., 28. 1909. (In Russ.).
10. **Kurakin A.V.** [Administrative and legal aspects of legal responsibility in the anti-corruption mechanism in the system of public service of the Russian Federation], *Administrativnoye pravo i praktika administrirovaniya* [Administrative law and practice of administration], 2013, no. 7, pp. 137-157. (In Russ.).

11. **Lomakina Ye.N., Ochakovskiy V.A.** [Disciplinary responsibility of officials in the Russian Empire], *Epomen*, 2019, no. 23, pp. 186-190. (In Russ.).
12. **Channov S.Ye.** [Disciplinary and administrative responsibility of state and municipal employees: efficiency issues], *Zhurnal rossiyskogo prava* [Journal of Russian law], 2018, no. 2, pp. 59-69. (In Russ.).
13. **Andreyevskii I.Ye., Arsen'yev K.K., Petrushevskii F.F. (Eds.)** *Entsiklopedicheskiy slovar'* [Encyclopedic Dictionary], Izda-teli F. A. Brokgauz" i I. A. Yefron". St.-Peterburg", 1890-1907. (In Russ.).
14. **Yudin N.S.** [Legal responsibility of civil servants in Russia at the turn of the XVIII - XX centuries], *Vestnik Ural'skogo instituta ekonomiki, upravleniya i prava* [Bulletin of the Ural Institute of Economics, Management and Law], 2012, no. 2 (19), pp. 101-114. (In Russ.).

Efficiency of Disciplinary Liability of Civil Servants in the Russian Empire

M. B. Dobrobaba, Doctor of Law, Associate Professor,
Professor of the Department of Administrative and Financial Law,
Kuban State University, Krasnodar, Russia,
dobrobaba_mb@mail.ru

The article considers disciplinary liability of officials of the Russian Empire from the point of view of assessing the effectiveness of its application. The author concludes that the establishment of an exhaustive list of disciplinary offences in the 19th century legislation was primarily due to the fact that disciplinary liability had not yet been separated from criminal liability, had a negative impact on it as a means of influencing the conduct of officials. Thus, the existence of an exhaustive list of disciplinary offences made it difficult to impose effective disciplinary measures on officials who did not fully cope with their work, but whose actions did not fall within any particular composition.

At the same time, certain rules on disciplinary liability of that period deserve attention and the experience of their use can be taken into account at present. In particular, the legislation of the Russian Empire flexibly regulated the admission to public service of persons dismissed on guilty grounds: depending on the penalty applied, they could re-enter the service immediately; three years after the enforcement of the penalty, or have been deprived of that right. The article justifies that this experience can still be applied to public servants dismissed for loss of trust.

Keywords: disciplinary liability; disciplinary action; disciplinary offenses; disciplinary proceedings; disciplinary effectiveness; public service; criminal liability.

© М. Б. Добробаба, 2020

Статья поступила в редакцию 16.04.2020

При цитировании использовать:

Добробаба М. Б. Эффективность дисциплинарной ответственности государственных служащих в Российской империи // *Право: история и современность*. 2020. № 3(12). С. 07 – 17. doi: 10.17277/pravo.2020.03.pp.007-017