

Преступность и наказуемость халатности по службе в отечественном законодательстве середины XIX – начала XX века

Статья посвящена характеристике уголовной ответственности за неосторожные должностные преступления в законодательстве Российской империи середины XIX – начала XX в. в целях установления предпосылок формирования общего состава должностной халатности, существующего в действующих нормах права. Анализируются основания и условия уголовной ответственности служащих за медленность и нерадение в отправлении должности по уголовно-правовым нормам Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. и Уголовного уложения 1903 г.

Ключевые слова: преступление, служебная халатность, медленность, нерадение, должностные преступления, служащий.

Criminality and punishability of official negligence in the national legislation of the middle of the XIX – beginning of the XX century.

The article is aimed at characterizing the criminal liability for negligent malfeasance in the legislation of the Russian Empire in the middle of the XIX century – the beginning of the XX century, in order to find the prerequisites for the formation general corpus delicti of official negligence in the current legislation. The author analyzes the cases and conditions for criminal prosecution of official for slowness and sloth in the official business in accordance with the norms of the Code of criminal and corrective penalties of 1845 and the Criminal Code of 1903.

Keywords: crime, official negligence, inactivity, sloth, crime of public official, official.

Историко-правовой анализ памятников уголовного законодательства Российской империи направлен на установление закономерностей в развитии правовой мысли об ответственности должностных лиц за халатность. Данный процесс был длительным и предусматривал движение от казуистических норм к более обобщенным составам преступлений. Значимой вехой на этом пути выступает принятие Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. (далее – Уложение 1845 г.) и Уголовного уложения 1903 г. (далее – Уложение 1903 г.), чьи правовые нормы о неосторожных преступных деяниях служащих и выступают предметом настоящего исследования.

Несмотря на то что Уложение 1845 г. отличалось многостатейностью, казуистичностью, несоразмерностью наказаний за различные виды преступлений, непоследовательностью отдельных положений, а также номинальным разграничением преступлений и проступков [1, с. 21], в нем законодатель Российской империи предусмотрел юриди-

ческую ответственность должностных лиц, например «...за медленность и нерадѣніе въ отправленіи должности...» (ст. 441) [2].

Это посягательство невозможно однозначно отнести к преступлению или проступку, поскольку в первоначальной редакции Уложения 1845 г. разграничение между преступлениями и проступками проводилось лишь исходя из различных определений, указанных в общей части документа, а в последующих редакциях (1866 и 1885 гг.) и оно было исключено [3, с. 146].

Общепринятой в тот период была позиция о том, что медленность и нерадение по службе – это деяние, совершаемое лишь с неосторожной формой вины. А.И. Бардский считал, что упущения должностных лиц по нерадению и медленности – это преступления, «...безусловно неумышленные, такъ какъ для наличности ихъ вовсе не нуженъ не только умыселъ, но и даже сознание нарушенія требованій закона извѣстнымъ дѣйствіемъ...» [4, с. 13]. О.И. Чистяков указывал, что с субъективной стороны это преступление характеризовалось небрежностью или самонадеянностью [5, с. 400].

Под нерадением понимались упущения или ошибки, происходящие вследствие недостатка внимания должностного лица при исполнении обязанностей службы или небрежности. Вместе с тем излишние и неуместные действия, не нарушавшие служебных обязанностей, не считались нерадением и не могли повлечь взыскания по ст. 441 Уложения 1845 г. [6, с. 261].

Законодатель закрепил в содержании ст. 441 Уложения 1845 г. специального субъекта медленности и нерадения – чиновника. Вместе с тем в Уложении 1845 г. использовались и иные наименования специального субъекта преступлений и проступков по службе: должностное лицо (ст. 357), лицо, состоящее на службе государственной или общественной (ст. 401), и т. д. Данные категории тождественны и неоднократно упоминаются вместе, например в ст. 514 – «чиновники или другие должностные лица» [2].

Признаки этих лиц в Общей и Особенной частях Уложения 1845 г. не раскрывались. Судебная практика же считала должностными лицами тех субъектов, которые законом отнесены к этой категории, а также приравненных к ним «в силу характера отправляемых ими обязанностей» [5, с. 364].

Для привлечения чиновника к ответственности «за медленность и нерадение в отправлении должности» необязательно наличие целого ряда упущений или постоянного невнимания к обязанностям: «...служебные нерадения и небрежность могут имѣть мѣсто въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ исполненія должностныхъ обязанностей; иногда одинъ подобный случай, по своимъ значенію и послѣдствіямъ, можетъ быть важнѣе цѣлого ряда мелкихъ упущеній, не сопровождавшихся вредомъ для службы и для частныхъ лицъ» [6, с. 261].

Преступная медлительность и нерадение были представлены в Уложении 1845 г. также двумя квалифицированными составами (ст. ст. 441, 442). Так, ст. 441 устанавливала более тяжкое наказание за систематическое ненадлежащее исполнение должностным лицом своих обязанностей: если чиновник за год подвергался многократным замечаниям за свою медленность или нерадение или же трем строгим выговорам, а после них в этом же году опять был обвинен в упущении [2].

Если же чиновник допускал серьезные упущения либо от его нерадения или медленности в отправлении должности происходили видимые беспорядки или запущенность в делах, то виновный обвинялся уже по ст. 442 Уложения

1845 г. и мог быть сразу предан суду и наказан в зависимости от степени его вины, вплоть до снятия с должности. В этом случае однократного нарушения было достаточно для обвинения по указанной статье, а начальство могло, не делая виновному замечаний, выговоров или распоряжений, требовать его привлечения к ответственности по суду [2].

Однако Уложение 1845 г. и разъяснения к нему не содержали перечня тех важных упущений со стороны чиновника, за которые ответственность наступала именно по ст. 442, а также разъяснения, в чем заключатся «видимые беспорядки или запущеніе въ делахъ» [2].

О.И. Чистяков отмечает, что, исходя из судебной практики, ст. 442 могла применяться в тех случаях, когда нерадение должностного лица приводило к человеческим жертвам, незаконному аресту и другим тяжким последствиям. Однако при определении квалифицированного состава нерадения оценивалась прежде всего значимость нарушенных обязанностей: «важность служебного нерадения обуславливается главным образом свойством тех служебных действий, в которых выразилось нерадение, а не зависит исключительно от его последствий» [5, с. 401].

Статьи 441, 442 Уложения 1845 г. предусматривали лишь общие составы неосторожных должностных преступлений и проступков. При этом специальные составы медленности и нерадения, охватывавшие упущения по службе в отдельных сферах управленческой деятельности, также существовали.

Уложение 1845 г. предусматривало наказания за: несоблюдение порядка свидетельствования казначейства или иных денежных касс (ст. 438); неисполнение, нерадение или незнание обязанностей, правил и форм производства следствия (ст. 456); медлительность в сочинении межевых планов и книг, проведении ежемесячной межи (ст. 472) и т. д. На то, что эти составы выступали специальными по отношению к составам медленности и нерадения, указывает отсылочный характер санкций статей, которыми они закреплены: наказание за вышеуказанные деяния назначалось в соответствии с нормами ст. 441, 442 Уложения 1845 г. [2].

Кроме того, Уложение 1845 г. включало в себя и иные составы неумышленного ненадлежащего исполнения обязанностей, например общий состав ответственности за небрежное хранение вверенного имущества (ст. 380–381).

Однако при этом оно содержало несколько подобных специальных составов в отношении: почтовых чиновников за утрату по неосторожности пакетов с деньгами (ст. 1529); приказчиков за небрежное хранение имущества; чиновников городской и земской полиции за различные деяния, совершенные по нерадению (ст. 475–476, 483), и т. д.

В.В. Есипов отмечал следующую проблему, связанную с множеством специальных норм: «...при такомъ разнообразіи видовъ преступныхъ дѣяній по службѣ, уложение наше страдаетъ чрезвычайною казуистичностію и не всегда можетъ удовлетворять всѣмъ встрѣчающимся на практикѣ случаямъ должностныхъ преступлений. Было бы гораздо цѣлесообразнѣе ...установить взамѣнъ ихъ нѣсколько общихъ положеній, которыя обнимали бы собой цѣлый родъ или видъ извѣстныхъ преступныхъ дѣяній» [7, с. 5].

В теории уголовного права и судебной практике того периода нередко возникали сложности при квалификации преступлений и проступков из-за наличия большого количества схожих составов. Например, особую сложность представляло отграничение медленности и нерадения по службе (ст. 441) от противозаконного бездействия власти (ст. 368).

Ничего не указано в ст. 368 Уложения 1845 г. относительно формы вины чиновника, поэтому особую сложность представлял вопрос о субъективной стороне бездействия власти. В.В. Есипов отмечал, что нет никакой возможности отличить бездействие власти от нерадения по службе [7, с. 9].

В разъяснениях к Уложению 1845 г. отмечалось, что существенным признаком, отличающим бездействие власти от нерадения и небрежности по службе, является непринятие или неупотребление указанных или дозволенных мер и средств с целью предупредить вред, угрожающий государству, обществу [6, с. 230]. С субъективной стороны эти преступные деяния отличались тем, что «бездействие обвиняемого не объясняется, по обстоятельствам дела, исключительно проявленною им ...небрежностію, нераспорядительностію или неаходчивостію» [5, с. 370].

Новые редакции Уложения 1845 г., изданные в 1866 и 1885 гг., хотя и изменили порядок и нумерацию статей, содержащих составы медленности и нерадения, однако не внесли значимых корректив в основания привлечения к ответственности лиц, виновных в этих преступлениях.

В то же время изменения в обществе и проведенные государственные реформы в Российской империи потребовали существенной переработки уголовного законодательства. В целях составления проекта нового уложения в 1881 г. Александром III был создан специальный комитет, из участников которого образована Редакционная комиссия, чья деятельность заняла более двадцати лет. Окончательно новый уголовный закон был утвержден Николаем II 22 марта 1903 г. [5, с. 249–250, 256].

В Уложении 1903 г. закреплялось существенно меньше составов должностных преступлений – пятьдесят один (ст. 636–687), которые были объединены в гл. 37 «О преступныхъ дѣяніяхъ по службѣ государственной и общественной» [8]. Снижение количества составов должностных преступлений стало результатом длительной дискуссии членов Редакционной комиссии о соотношении преступлений по службе и дисциплинарных провинностей, итог которой кратко выражен в следующем принципе: «...не всѣ преступные дѣянія служащихъ подлежатъ суду уголовному, часть ихъ входитъ в группу нарушеній дисциплинарныхъ» [9, с. 963]. При этом всякая незаконная деятельность по службе, не предусмотренная Уложением 1903 г., рассматривалась как дисциплинарная провинность [9, с. 971].

Объективная сторона составов преступных деяний по службе государственной и общественной сохраняла казуистический характер, свойственный предыдущей редакции Уложения. Редакционной комиссией подробно раскрывались признаки злоупотребления служебными полномочиями, бездействия и превышения власти, однако отмечалось, что в соответствующих составах Уложения 1903 г. они являются только способами совершения конкретных нарушений, сами по себе преступные деяния не образуют [10, с. 100]. Например, Уложение 1903 г. предусматривало бездействия власти в виде нескольких составов (ст. 639–642, 645), отличавшихся характером неисполненных обязанностей и несовершенных действий [8].

Халатности как единого общего состава неосторожных преступлений Уложение 1903 г. не знало, однако во многих статьях была закреплена ответственность служащих как за умышленные, так и неосторожные преступные деяния (ст. 636, 639–642, 644–646, 666 и т. д.), предусмотренных различными частями соответствующих статей.

В тех статьях Уложения 1903 г., которые закрепляли несколько форм вины, ответственность за неосторожное деяние предусматривалась основным составом и только в совокупности с наступлением общественно опасных последствий. Виновником бездействия власти (ст. 639) мог быть служащий, обязанный в соответствии с занимаемым им положением принимать меры по предупреждению вреда порядку управления или казенному, общественному или частному интересу, неисполнение которых ставится ему в вину, что и выражается словами «вопреки его служебной обязанности» [9, с. 988].

В отличие от предшествовавшего законодательства, в Уложении 1903 г. впервые законодательно закрепляется определение специального субъекта должностных преступлений – служащего. Под служащим понималось «всякое лицо, несущее обязанности или исполняющее временное поручение по службе государственной или общественной, в качестве должностного лица, или полицейского, или иного стража, или служителя, или лица сельского или мѣщанского управления» (ст. 636) [8].

Редакционной комиссией раскрывались и иные признаки служащего. Служащим признавался как орган, так и служитель государственной или общественной власти, занимающий должность или исполняющий временное поручение по службе [10, с. 18]. Деятельность этих лиц подпадала под широкий круг признаков: могла иметь «характер постоянный, составлять известную должность или быть исполнением особо возложенного поручения; ...исключительно исполнительною, или же осуществляющие ее органы могут быть снабжены властью рѣшающей... ; ...безвозмездною или оплачиваемую; они могут осуществлять свою власть или единолично или коллегиально; ...органами могут быть лица, назначаемыя къ отправленію ихъ обязанностей государствомъ, или ...избираемыя къ отправленію ихъ обязанностей обществомъ» [10, с. 4–5].

Не подпадали под категорию служащих лица, принимающие участие в общественной жизни, не соответствующей понятию государственного управления. Например, священнослужители, придворные или врачи не считались служащими, пока на них не возлагались какие-либо служебные полномочия. Однако они могли рассматриваться в качестве служащих лишь относительно предмета этих полномочий [10, с. 22]. Исходя из этого возникает потребность в раз-

граничении профессиональных и должностных обязанностей должностных лиц, уже утвердившаяся в современной уголовной теории и судебной практике.

Уложением 1903 г. устанавливалась ответственность и за иные преступные деяния по службе государственной или общественной, совершаемые путем действия или бездействия служащими только по неосторожности. Например, наказывались служащие, виновные в незаконном лишении свободы по незнанию своих обязанностей или вследствие небрежности (ст. 649) [8].

Н.С. Таганцев указывал, что незнание своих обязанностей означает незнание служащим законодательства в целом или того именно закона, правила или распоряжения, которыми он должен был руководствоваться, совершая служебное действие (например, принимая меру пресечения против уклонения от следствия или суда) [9, с. 1014]. Небрежное исполнение обязанностей свидетельствует о несовершенности служащим всех тех действий или непринятие им мер, которые обеспечивают законность его деятельности или реализацию данного ему поручения [9, с. 1014].

В целом Уложение 1903 г. предусматривало значительно меньшее количество составов неисполнения или ненадлежащего исполнения служебных обязанностей по сравнению с Уложением 1845 г. Объясняется это позицией Редакционной комиссии в отношении неосторожных деяний служащих, которые могли повлечь уголовную ответственность «...развъ только въ видѣ исключенія и то лишь при томъ существенномъ условіи, чтобы сами несомые органомъ власти обязанности были такого рода, что могли быть выполнены виновнымъ лишь при осмотрительности его дѣйствій, таковы, напримѣръ, обязанности надзора за арестантами и произошедшій отъ неосторожного надзора упускъ или побѣгъ преступника...» [10, с. 49].

Хотя на большей части территории Российской империи Уложение 1903 г. вступило в силу лишь частично, на территории Западной Беларуси оно действовало в полном объеме с 1915 по 1932 г. [11].

Таким образом, отечественный законодатель в Уложении 1845 г. и Уложении 1903 г. совершил ряд ключевых шагов на пути установления ответственности за преступную халатность.

Уложением 1845 г. введены в правовую практику общие составы неосторожного преступного деяния должностного лица, предусматри-

вающие ответственность за медленность и нерадения (ст. 441–442). Наряду с этим Уложение 1845 г. содержало множество специальных составов уголовно наказуемых нарушений по службе, выступающих казуальными составами медленности и нерадения.

Уложение 1903 г. отражает переход к менее казуистическому подходу в формулировке составов преступных деяний, поэтому оно содержит значительно меньший перечень преступных деяний по службе. На смену смешанному подходу, характерному для Уложения 1845 г., пришел уголовно-правовой подход с установлением в отношении служащих общих основных наказаний. Вместо единого состава неосторожного должностного преступления во многих статьях Уложения 1903 г. неосторожная форма вины являлась основой привилегированных составов иных должностных преступлений (ст. 636, 639–642, 644–646, 666 и т. д.), что следует считать шагом назад на пути формирования самостоятельного состава халатности.

Вышеизложенное свидетельствует, что хотя

законодатель и ввел в действие общий состав халатности как преступления с материальной конструкцией объективной стороны (ст. 442 Уложения 1845 г.), переход от казуальных составов неосторожных преступлений служащих к единому составу преступной халатности так и не был полностью осуществлен. Однако подход к пониманию халатности как неосторожного преступления должностного лица, связанного с обязательным наступлением общественно опасных последствий, получил развитие в отечественном законодательстве уже в середине XIX – начале XX в. Это все позволяет отнести период действия Уложения 1845 г. и Уложения 1903 г. к промежуточному этапу процесса формирования состава уголовно наказуемой халатности, начавшегося с установления в средневековом законодательстве юридической ответственности за конкретные нарушения служащих и закончившегося формированием единого состава должностной халатности в советском законодательстве.

1. Уголовное право. Особенная часть: учеб. / под ред. И.Я. Козаченко, З.А. Незнамова, Г.П. Новоселова. М., 1998.

2. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года. СПб., 1845. URL: <https://dlib.rsl.ru/viewer/01002889696#?page=1> (дата обращения: 12.07.2021).

3. Рогова Е.В. Уголовный проступок в до-революционном законодательстве России // Изв. Байкал. гос. ун-та. Экон. и бизнес. Сер: Право. 2011. № 5.

4. Бардский А.И. Об ответственности должностных лиц судебного ведомства за преступления и проступки по службе. М., 1884. URL: <https://biblioclub.ru/index.php?page=book&id=59094> (дата обращения: 12.07.2021).

5. Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. Т. 6: Законодательство первой половины XIX века. М., 1988.

6. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1885 года. М., 1886. URL: https://viewer.rusneb.ru/ru/000199_000009_003545632?page=1&rotate=0&theme=white (дата обращения: 12.07.2021).

7. Есипов В.В. Превышение и бездействие власти по русскому праву. СПб., 1892.

8. Уголовное уложение 1903 года. СПб., 1903. URL: https://pravo.by/upload/pdf/krim-pravo/ugolovnoe_ulozenie_1903_goda.pdf (дата обращения: 12.07.2021).

1. Criminal law. Special part: studybook / ed. by I.Ya. Kozachenko, E.A. Neznamov, G.P. Novoselov Moscow, 1998.

2. Code of criminal and corrective penalties 1845. St. Petersburg, 1845. URL: <https://dlib.rsl.ru/viewer/01002889696#?page=1> (date of access: 12.07.2021).

3. Rogova E.V. Criminal misconduct in pre-revolutionary Russian legislation // Proceedings of Baikal State University. Economic and business. Ser.: Law. 2011. № 5.

4. Bardsky A.I. About the responsibility of officials of the judicial department for official crimes and misconduct. Moscow, 1884. URL: <https://biblioclub.ru/index.php?page=book&id=59094> (date of access: 12.07.2021).

5. Russian Legislation of the X–XX centuries: in 9 vols. Vol. 6: Legislation of the First Half of the 19th century / ed. by O. Chistyakov. Moscow, 1984–1994.

6. Code of criminal and corrective penalties 1885/ed. by N.S. Tagantsev. Moscow, 1886. URL: https://viewer.rusneb.ru/ru/000199_000009_003545632?page=1&rotate=0&theme=white (date of access: 12.07.2021).

7. Esipov E.E. Excess and inaction of the authorities in the Russian right. St. Petersburg, 1892.

8. Criminal Code 1903. St. Petersburg, 1903. URL: <https://pravo.by/upload/pdf/krim-pravo/>

9. Уголовное уложение 1903 года / изд. Н.С. Таганцева. СПб., 1904. URL: <https://dlib.rsl.ru/viewer/01003725050#?page=1>. (дата обращения: 12.07.2021).

10. Уголовное уложение: Объяснения к проекту редакционной комиссии. СПб., 1895. Т. 8. Гл. 35. URL: <https://dlib.rsl.ru/viewer/01004483762#?page=1> (дата обращения: 11.07.2021).

11. Шидловский А.В. Индивидуализация наказаний в контексте исторического развития. URL: http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/28902/1/27_шидловский.pdf (дата обращения: 11.07.2021).

ugolovnoe_uloenie_1903_goda.pdf (date of access: 12.07.2021).

9. Criminal Code 1903/ ed. by N.S. Tagantsev. St. Petersburg, 1904. URL: <https://dlib.rsl.ru/viewer/01003725050#?page=1>. (date of access: 12.07.2021).

10. Criminal Code: explanations to the draft of the editorial commission. St. Petersburg, 1895. Vol. 8. Ch. 35. URL: <https://dlib.rsl.ru/viewer/01004483762#?page=1> (date of access: 11.07.2021).

11. Shidlovsky A.V. Individualization of punishments in the context of historical development. URL: http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/28902/1/27_шидловский.pdf (date of access: 11.07.2021)..

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Рыжанков Арнольд Юрьевич, старший преподаватель кафедры юриспруденции Могилевского государственного университета имени А.А. Кулешова; e-mail: ryzhankov@msu.by

INFORMATION ABOUT AUTHOR

A.Yu. Ryzhankou, Senior lecturer of the Department of jurisprudence of the Mogilev State University named after A. Kuleshov; e-mail: ryzhankov@msu.by
