

А. Козаченко, доцент Полтавського факультету Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Відповідальність гласних і земських службовців за службові правопорушення

Важливими напрямками діяльності царського уряду Російської імперії наприкінці XIX — на початку XX ст. було удосконалення законодавства з питань оптимізації відповідальності державних чиновників і земських службовців за скоєні ними службові проступки та злочини, а також пошук шляхів зниження рівня службових правопорушень. Дослідження зазначеної проблеми проводили такі фахівці у галузі кримінального права, як К. Д. Анциферов, В. В. Єсіпов, Н. А. Неклюдов, К. Постовський, В. Н. Ширяєв¹. За радянських часів до питання злочинності у дореволюційній Росії зверталися С. С. Остроумов та М. Д. Шаргородський². Проте спеціальних досліджень службових правопорушень, скоєних земськими службовцями, не проводилося, тому зазначена проблема залишається актуальною.

Метою статті є вивчення нормативно-правових актів, що передбачали склад службових правопорушень та санкції за їх скоєння, спроби удосконалення нормативної бази, а також аналіз фактично вчинених проступків та злочинів гласними і земськими службовцями Полтавського земства у період з 1865 по 1917 р.

¹ Див.: Анциферов, К. Д. Порядок преследования за служебные преступления / К. Д. Анциферов // Юрид. вестн. – 1884. – № 4. – С. 701–751; Єсіпов, В. В. Уголовное право. Часть особенная. Преступления против государства и общества / В. В. Єсіпов. – М., 1912; Неклюдов, Н. А. Взятничество и лихоимство / Н. А. Неклюдов // Юрид. летопись. – 1890. – № 6. – С. 491–532; Постовский, К. Об уголовном преследовании должностных лиц за преступления по службе / К. Постовский // Юрид. вестн. – 1880. – № 3. – С. 530–551; Ширяев, В. Н. Субъект должностных преступлений / В. Н. Ширяев // Юрид. зап. – 1913. – Вып. 3. – С. 511–550.

² Див.: Остроумов, С. С. Преступность и ее причины в дореволюционной России / С. С. Остроумов. – М., 1980; Шаргородский, М. Д. Преступность и ее причины в дореволюционной России / М. Д. Шаргородский. – М., 1957.

Законодавство Російської імперії за службові правопорушення передбачало дисциплінарну, адміністративну та кримінальну відповідальність. За службові проступки земські гласні і земські службовці притягувалися до дисциплінарної та адміністративної відповідальності. Положення про губернські і повітові земські установи 1864 р. (далі — Положення 1864 р.) у главі V передбачало лише окремі норми про юридичну відповідальність земських гласних та земських службовців. Так, за ст. 116 земські управи мали право притягувати земських службовців до дисциплінарної і адміністративної відповідальності. Відповідно до ст. 117 Сенат звільняв із займаних посад членів земських управ за допущені ними правопорушення¹.

З огляду на численні проступки, які допускали гласні під час засідань земських зборів, царський уряд змушений був посилити відповідальність за порушення земського законодавства. Дисциплінарну і адміністративну відповідальність гласних встановили Правила про порядок вирішення справ у земських, дворянських і міських громадських та станових зборах 1867 р. (далі — Правила 1867 р.). Згідно з п. 17 Правил за продовження дебатів після закриття зборів на гласних рішенням загального суду накладався штраф у розмірі від 25 до 100 крб. У разі повторного порушення винуваті, за рішенням суду, позбавлялися права брати участь у роботі земських зборів терміном від 3-х до 9-ти років². До гласних, які протидіяли голові земських зборів, збори мали право застосувати такі дисциплінарні стягнення: оголошення догани, позбавлення права брати участь у поточному засіданні зборів та права брати участь у зборах впродовж від 3-х до 7-ми днів³. Голові зборів належало право вимагати від осіб, які порушують правила проведення зборів, покинути залу засідань. За порушення правил проведення земських зборів запрошеною особою голова зборів мав право через мировий суд накласти штраф на порушника у розмірі від 10 до 100 крб. У випадку порушення правил проведення зборів головою Сенат міг оголосити йому зауваження або догану⁴.

У перші роки після впровадження земства Полтавські губернські земські збори активно працювали над створенням власного локаль-

¹ Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. // Полное собрание законов Российской империи. – СПб., 1867. – Т. 39, № 40458. – С. 14. Далі – ПСЗ.

² Правила о порядке производства дел в земских, дворянских и городских, общественных и сословных собраниях 1867 г. // ПСЗ. – СПб., 1871. – Т. 42, № 44690. – С. 898.

³ Там само. – С. 898.

⁴ Правила о порядке производства дел в земских, дворянских и городских, общественных и сословных собраниях 1867 г. // ПСЗ. – СПб., 1871. – Т. 42, № 44690. – С. 898.

ного нормативного акта, який би врегулював порядок їх діяльності та передбачав відповідальність гласних за правопорушення. У 1865, 1866 і 1867 рр. земські збори розглядали проекти Правил про порядок засідань Полтавських губернських земських зборів, але прийняли їх лише у 1870 р.¹ Проте, незважаючи на численні порушення земського законодавства під час проведення земських зборів, Правила не встановили відповідальність губернських гласних за правопорушення, що говорить про намагання земців уникнути відповідальності за скоєні проступки.

З метою врегулювання питання про дисциплінарну і адміністративну відповідальність за проступки, скоєні службовцями земської управи, губернські земські збори 1871 р. ухвалили Інструкцію про порядок вирішення справ у Полтавській губернській земській управі. Пункт 14 Інструкції передбачав стягнення для службовців управи за невиконання ними своїх службових обов'язків, а саме — зауваження, догану, штраф не більше чверті місячного посадового окладу. Такі стягнення мали право накладати голова і члени управи².

Практика діяльності земських установ у період з 1865 р. до кінця 80-х рр. XIX ст. свідчить про те, що гласні й земські службовці досить часто скоювали проступки під час проведення земських виборів, порушували правила проведення земських зборів та порядок вирішення справ управою тощо. Так, наприклад, під час засідання Хорольських повітових земських зборів 1884 р. гласні «накинулися з кулаками на голову зборів»³.

Положення про губернські і повітові земські установи 1890 р. (далі — Положення 1890 р.) врахувало досвід діяльності земських установ та конкретизувало відповідальність гласних і земських службовців за скоєні ними правопорушення. Імператорське затвердження Положення 1890 р. у п. IV передбачало відповідальність голови земського виборчого з'їзду за допуск до виборів осіб, які не мали на це права. Зазначене правопорушення тягнуло за собою штраф до 60 крб або арешт строком від 3-х до 7-ми діб. За неявку гласного на засідання земських зборів без поважних причин: вперше — зауваження голови зборів; вдруге — штраф до 75 крб; втретє — штраф до 75 крб і виклю-

¹ Систематический свод постановлений и распоряжений Полтавского губернского земства за первые шесть трехлеть (с 1865 по 1882 г.). – Полтава, 1885. – Вып. I. – С. 22–30. Далі – ПГЗ.

² Систематический свод постановлений и распоряжений ПГЗ за первые шесть трехлеть (с 1865 по 1882 г.). Приложения. – Полтава, 1887. – С. 4.

³ Наше самоуправление // Рус. вестн. – 1885. – Т. 178. – С. 911.

чення із числа гласних. За порушення порядку проведення земських зборів передбачався штраф до 25 крб або арешт до 7-ми діб¹.

Глава VI Положення 1890 р. встановила відповідальність осіб, які перебували на земській службі. Згідно зі ст. 132 і ст. 137 голови і члени земських управ, а також земські службовці притягувалися до дисциплінарної відповідальності за скоєні проступки. У порядку дисциплінарної відповідальності на зазначених осіб накладалися такі стягнення: зауваження, догана без занесення до послужного списку або звільнення².

На підставі ст. 133 Положення 1890 р. справи про притягнення до дисциплінарної відповідальності голів і членів управ порушували земські збори або губернатор. Розгляд справи відбувався в Губернському з земських і міських справ присутствії. Постанови присутствія про накладення дисциплінарних стягнень на голів управ, членів губернських управ і про звільнення з посади членів повітових та губернських управ затверджував міністр МВС (ст. 135)³.

Положення 1864 р. у ст. 120 за службові злочини передбачало кримінальну відповідальність гласних та осіб, підпорядкованих земським управам, аналогічну із відповідальністю державних службовців⁴. Види злочинів та санкції стосовно осіб, які їх скоїли, встановлювало Уложення про покарання кримінальні та виправні (далі — Уложення) 1845 р. та його редакції 1866 р. і 1885 р. у розділі V «Про злочини і проступки по службі державній і громадській». До службових злочинів кримінальне законодавство відносило невиконання указів і вимог по службі, перевищення повноважень або бездіяльність, протизаконні дії щодо зберігання й використання службового майна, службову підробку, хабарництво, порушення правил при вступі на посаду та при звільненні, порушення порядку підлеглих й ставлення до підлеглих, неналежний нагляд за підлеглими, невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків (статті 358–455)⁵. Окремою главою Уложення передбачало злочини чиновників, яким довірено зберігання

¹ Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1890 г. // ПСЗ. – СПб., 1893. – Т. 10, № 6927. – С. 494.

² Там само. – С. 511.

³ Там само.

⁴ Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. // ПСЗ. – СПб., 1867. – Т. 39, № 40458. – С. 14.

⁵ Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. // Российское законодательство X–XX веков. – Т. 6 : Законодательство первой половины XIX века. – М., 1988. – С. 264–292.

грошових сум, і за протизаконні дії чиновників при укладенні підрядів, поставок і проведенні торгів (статті 499–533)¹.

Уряд залучав органи земського самоврядування до роботи над удосконаленням кримінального законодавства Російської імперії у частині, що стосувалася службових злочинів. Так, 1877 р. міністр МВС пропонував земствам розглянути питання про внесення змін до статей 901–912 Уложення редакції 1866 р., що передбачали нові покарання за порушення правил зберігання і розподілу запасів хліба. Розглянувши запропоновані урядом зміни до зазначених статей Уложення редакції 1866 р., Полтавські губернські земські збори пропонували відмінити статті 901, 902 і 906 на підставі того, що земства не відповідають за утримання хлібних магазинів. У статтях 908 і 909 земство пропонувало урядові посилити санкцію до державних і земських службовців за допущені правопорушення щодо правил зберігання і розподілу запасів хліба. Інші статті земські збори пропонували залишити в урядовому варіанті².

Суб'єктом злочинів і проступків, передбачених розділом V Уложення редакції 1866 р., були чиновники — особи, які перебували на державній або громадській службі, по суті — посадові особи. Проте Уложення не давало визначення поняття посадової особи та користувалося, крім зазначеного, й іншими термінами. Тому під час розробки Уложення редакції 1885 р. чиновники судових установ пропонували суб'єктом службового злочину вважати не чиновника, а посадову особу. Однак зазначені пропозиції уряд залишив без уваги³. У судовій практиці посадовими особами визнавалися такі особи, які прирівнювалися до посадових «в силу отправляемых ими обязанностей»⁴. Посадовими особами визнавалися особи, що перебували на службі в державному апараті, в органах станового, земського та міського самоврядування. До посадових осіб належали штатні і позаштатні працівники незалежно від того, чи отримували вони винагороду за службу, особи, які заміщували посади як за призначенням, так і по найму. По-

¹ Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. // Российское законодательство X–XX веков. – Т. 6 : Законодательство первой половины XIX века. – М., 1988. – С. 303–309.

² Систематический свод постановлений и распоряжений ПГЗ за первые шесть трехлетий (с 1865 по 1882 г.). – Полтава, 1886. – Вып. II. – С. 1180.

³ Материалы для пересмотра нашего уголовного законодательства. – Т. 3 : Замечания чиновников судебного ведомства 1880–1881 гг. – СПб., 1881. – С. 250–260.

⁴ Комментарий к Уложению 1845 г. // Российское законодательство X–XX веков. – Т. 6 : Законодательство первой половины XIX века. – М., 1988. – С. 364.

садовими особами вважалися не тільки канцелярські службовці, а й допоміжний персонал¹.

Покарання за злочини поділялися на кримінальні та виправні. До кримінальних покарань ст. 19 Уложення 1845 р. відносила смертну кару, позбавлення особистих прав і привілеїв, каторжні роботи безстрокові або строком до 20 років, заслання на поселення до Сибіру або на Кавказ. Як додаткове покарання для засуджених до каторжних робіт застосовувалося биття батогами до 100 ударів (ст. 21). До виправних покарань статті 34–42 відносили втрату особливих прав і привілеїв, заслання у віддалені губернії строком до 12 років, утримання у фортеці до 2-х років, у гамівному будинку до 3-х років або у в'язниці до 2-х років, арешт до 3-х місяців². За злочини і проступки, скоєні посадовими особами, ст. 67 Уложення 1845 р., крім зазначених покарань, передбачала такі дисциплінарні стягнення, як зауваження, догана, сувора догана, сувора догана із занесенням до послужного списку, відрахування із заробітної плати терміном від 3-х місяців до одного року не більше 1/3 річного окладу (ст. 71), звільнення із посади³. Поєднання в Уложенні 1845 р. норм, які встановлювали кримінальну, адміністративну та дисциплінарну відповідальність, було одним із суттєвих його недоліків. Уложення редакції 1866 р. лише частково розмежувало адміністративну і кримінальну відповідальність. Тому під час розробки нової редакції Уложення пропонувалося вилучити із його тексту дисциплінарні та адміністративні покарання⁴. Але таку пропозицію уряд залишив без уваги. Згодом дисциплінарні проступки службовців було вилучено із Кримінального уложення 1903 р. і включено до Статуту про службові провинності та до Статуту дисциплінарного⁵.

До найтяжчих покарань, які передбачало Уложення 1845 р. за службові злочини, належали: позбавлення особистих прав і привілеїв та каторжні роботи строком від 10 до 12 років за невиконання імператорського указу з корисливих мотивів (ст. 358); позбавлення особистих

¹ Комментарий к Уложению 1845 г. // Российское законодательство X–XX веков. – Т. 6 : Законодательство первой половины XIX века. – М., 1988. – С. 364.

² Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. // Российское законодательство X–XX веков. – Т. 6 : Законодательство первой половины XIX века. – М., 1988. – С. 177–183.

³ Там само. – С. 187–188.

⁴ Материалы для пересмотра нашего уголовного законодательства. – Т. 3 : Замечания чиновников судебного ведомства 1880–1881 гг. – СПб., 1881. – С. 250–260.

⁵ Есипов, В. В. Уголовное право. Часть особенная. Преступления против государства и общества / В. В. Есипов. – М., 1912. – С. 16.

прав і привілеїв та заслання до Сибіру на поселення за привласнення або розтрату майна і вчинення дій з метою уникнення покарання (ст. 388); позбавлення особистих прав і привілеїв та безстрокові каторжні роботи за службову підробку документів (ст. 390); позбавлення особистих прав і привілеїв та заслання до Томської або Тобольської губерній на поселення за хабарництво при обтяжуючих обставинах і за вимагання (ст. 402, ст. 407); позбавлення особистих прав і привілеїв та заслання до Томської або Тобольської губерній терміном до 2-х років за втрату грошових сум і за порушення підряду або торгів (ст. 511, ст. 524)¹.

Посадові особи Полтавського губернського і повітових земств найчастіше звинувачувалися у скоєнні таких службових злочинів, як перевищення повноважень або бездіяльність, привласнення земського майна та коштів, службова підробка, хабарництво, невиконання або неналежне виконання службових обов'язків. Відомі численні випадки правопорушень, які допускали під час проведення земських виборів голови і члени земських управ. Так, за фактом зловживання владою під час виборів 1883 р. було порушено кримінальну справу проти голови Хорольської повітової управи А. М. Родзянка². Полтавський окружний суд встановив низку правопорушень, а саме: занесення до списків виборців померлих або осіб, котрі не мали права голосу; тиск на виборців з тим, щоб вони віддавали свої голоси за бажаних кандидатів; погрози та підкуп виборців³. З огляду на це Полтавському губернському земству офіційно довелося визнати, що порушення кримінальних справ щодо «предводителів дворянства, які керували виборами, усунення декого з них із посад, свідчить про серйозність правопорушень, якими супроводжувалися вибори»⁴.

Можна навести непоодинокі випадки звинувачення земських чиновників у привласненні земського майна і коштів. У 1867 р. членів Лубенської повітової управи було звинувачено у розтраті 400 крб⁵. Полтавські губернські земські збори у 1872 р. прийняли постанову про

¹ Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. // Российское законодательство X–XX веков. – Т. 6 : Законодательство первой половины XIX века. – М., 1988. – С. 303–307.

² Див. : Веселовский, Б. История земства за 40 лет / Б. Веселовский. – СПб., 1911. – Т. 4. – С. 300–301.

³ Наше самоуправление // Рус. вестн. – 1885. – Т. 178. – С. 903–907.

⁴ Двадцатилетие русского земства // Земский обзор. – Полтава, 1884. – № 1. – С. 6.

⁵ Систематический свод постановлений и распоряжений ПГЗ за первые шесть трехлетий (с 1865 по 1882 г.). – Полтава, 1885. – Вып. I. – С. 234.

подання позову до окружного суду про розтрату коштів членами губерньської управи¹. У 1888 р. гласному Гадяцького повітового земства М. А. Клименку було інкриміновано розтрату коштів на суму 100 крб. Кременчуцькі та Роменські повітові земські збори 1889 р. прийняли постанову про притягнення до відповідальності членів управи за розтрату коштів². Хорольські повітові земські збори 1889 р. порушували питання про притягнення до відповідальності голови і членів управи за правопорушення, допущені з вини управи у земській лікарні³.

Але, незважаючи на значну кількість службових злочинів, кримінальні покарання до державних і земських чиновників застосовувалися дуже рідко. Як зазначав К. Д. Анциферов, спрацьовувала практика «ієрархічного захисту» — корпоративний і судовий захист чиновників, викритих у скоєнні службових злочинів, про що свідчить значна кількість виправдальних вироків судів і застосування мінімальних заходів покарання⁴. За даними Н. В. Муравйова, на кінець ХІХ ст. із загальної кількості притягнутих до відповідальності за службові злочини до кримінальних покарань було засуджено 0,3 %. У період з 1872 по 1876 р. за зазначеною категорією справ судами було винесено 60 % виправдальних вироків, що майже удвічі більше ніж по загальних злочинах⁵. Така тенденція зберігалася і на початку ХХ ст. На думку А. Ф. Коні, «репресія дедалі слабшала, а службові злочини все примножувались»⁶.

Уникнути відповідальності за службові злочини земським чиновникам допомагав і досить складний порядок висунення звинувачення, усунення від посади звинуваченого та порушення проти нього кримінальної справи. За Положенням 1864 р. повітові земські збори не мали права усунути гласного, підозрюваного у скоєнні злочину, від виконання обов'язків та порушити проти нього кримінальну справу. Вони могли порушити таке питання перед губернськими зборами. Земські гласні, як правило, не мали юридичної освіти, що викликало чималі труднощі при проведенні земством попередніх слідчих дій і підготовки вмотивованого рішення. Своє рішення по справі губернські земські

¹ Систематический свод постановлений и распоряжений ПГЗ за первые шесть трехлетий (с 1865 по 1882 г.). – Полтава, 1885. – Вып. I. – С. 138–143.

² Систематический свод постановлений и распоряжений ПГЗ за вторые четыре трехлетия (с 1883 по 1894 г.). – Полтава, 1898. – Вып. I. – С. 146–147, 150.

³ Там само. – С. 154–155.

⁴ Комментарий к Уложению 1845 г. // Российское законодательство X–XX веков. – Т. 6 : Законодательство первой половины XIX века. – М., 1988. – С. 363.

⁵ Там само.

⁶ Там само. – С. 363.

збори подавали до Сенату. Якщо Сенат вбачав підстави для розгляду справи у суді, він передавав її за територіальною належністю до судової палати, яка направляла справу до окружного суду¹.

Положення 1890 р. дещо спростило порядок притягнення до кримінальної відповідальності гласних і земських службовців за скоєні ними посадові злочини. На підставі ст. 133 справу про притягнення до кримінальної відповідальності порушували земські збори або губернатор. Розгляд справи відбувався у Губернському в земських і міських справах присутствії. Згідно зі ст. 136 рішення про притягнення до кримінальної відповідальності членів повітових управ ухвалювало присутствіє. Голову та членів губернської управи до кримінальної відповідальності притягували на підставі постанови міністра МВС².

Наприкінці XIX — на початку XX ст. у Російській імперії відбувалося зростання злочинності, що було характерно і для Полтавської губернії. Так, Лубенський окружний суд у 1876 р. розглянув 808 кримінальних справ, а у 1900 р. — 2011 справ³. У перші роки XX ст. кількість засуджених за тяжкі злочини зростала щорічно на 7 %. За службові злочини у 1909 р. було засуджено 13 461 особу, а у 1913 р. — 14 501⁴.

Зростання рівня службових злочинів відбулося у зв'язку з тим, що царський уряд все частіше вбачав ознаки злочину в політичній діяльності земських службовців, адже Кримінальне уложення 1903 р. розширило диспозиції статей про політичні злочини. Так, міністр МВС В. К. Плеве розцінював діяльність земських статистиків Полтавського земства як таку, що мала ознаки злочину. З його ініціативи було порушено кримінальну справу і засуджено до заслання завідувача статистичного відділу губернського земства А. А. Русова⁵. У 1905 р. було притягнуто до кримінальної відповідальності за ст. 51 і п. 3 ст. 129 Кримінального уложення 1903 р. за участь у розробці відозви до народу губернських гласних П. І. Чижевського та Л. Н. Яснопольського⁶.

¹ Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. // ПСЗ. – СПб., 1867. – Т. 39, № 40458. – С. 14.

² Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1890 г. // ПСЗ. – СПб., 1893. – Т. 10, № 6927. – С. 511.

³ Державний архів Полтавської області. – Ф. 755, оп. 3, спр. 14. – Арк. 1, 62: Краткие отчеты о деятельности Лубенского окружного суда и подведомственных ему учреждений за 25 лет (1876–1900 гг.).

⁴ Див.: Остроумов, С. С. Преступность и ее причины в дореволюционной России / С. С. Остроумов. – М., 1980. – С. 62, 69.

⁵ Див.: Белоконский, И. П. Земство и Конституция / И. П. Белоконский. – М., 1910. – С. 83, 96.

⁶ Див.: Систематический свод постановлений и распоряжений ПГЗ с 1904 по 1912 гг. – Полтава, 1915. – С. 7.

Таким чином, законодавство Російської імперії у частині визначення суб'єкта посадового правопорушення, порядку притягнення гласних і земських службовців до юридичної відповідальності й покарання за скоєне правопорушення було недосконалим. Урядові заходи щодо його вдосконалення залишалися недостатніми. Це спонукало високий рівень правопорушень серед посадових осіб земських установ. Проте завдяки корпоративному захисту чиновників органи дізнання у протиправних діях земських службовців здебільшого не вбачали ознак злочину і переважна більшість правопорушників притягувалася до дисциплінарної або адміністративної відповідальності. За скоєні посадові злочини суди виносили, як правило, мінімальні покарання. Така ситуація породжувала безвідповідальність гласних і земських службовців, що стало однією з причин поступового занепаду земського самоврядування.