

УДК 342.9

ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ СССР И РСФСР В ПЕРИОД 1917–1932 гг.

© 2021 г.

Э.Л. Лещина

Южно-Уральский государственный университет, Челябинск

leshina74@mail.ru

Поступила в редакцию 27.07.2020

Рассматриваются нормативные основания дисциплинарной ответственности государственных служащих СССР и РСФСР, порядок их дисциплинарной ответственности в дисциплинарных судах, в порядке подчиненности и по правилам внутреннего распорядка. Охарактеризованы существующие подходы к определению служебного проступка и элементы процессуальной формы дисциплинарного производства, обоснован вывод о недостаточности обеспечения правоотношений дисциплинарной ответственности процессуальными нормами.

Ключевые слова: государственная служба СССР, государственный служащий, дисциплинарная ответственность, дисциплинарный (служебный) проступок, трудовая дисциплина, дисциплинарное производство, дисциплинарный суд, правовой статус участников дисциплинарного производства, дисциплинарные взыскания.

Рассмотрение особенностей правового регулирования дисциплинарной ответственности советских государственных служащих позволяет понять содержание государственно-служебных и как их составной части – дисциплинарных правоотношений того времени, оценить существующие подходы законодателя к правовому регулированию этих вопросов, выявить имеющийся в то время позитивный опыт и учесть его для разработки научной концепции дисциплинарной ответственности государственных служащих РФ. Выбор во всем периоде существования Советского государства временного промежутка 1917–1932 гг. является не случайным, и, как будет показано далее, в условиях отказа от кодифицированного служебного права Российской империи именно в нем сформированы основные модели дисциплинарной ответственности государственных служащих СССР, которые оставались практически неизменными до начала перестройки государственно-правовой системы. Также данный период времени характеризуется наличием значительного количества действующих одновременно нормативных источников разной юридической силы, зачастую дублирующих друга, или по-разному регламентирующих одни и те же вопросы, либо содержащих пробелы в правовом регулировании дисциплинарных правоотношений. Соответственно, представлена попытка охарактеризовать существующее правовое регулирование правоотношений дисциплинарной ответственности государственных служащих, в т.ч. элементы ее процессуальной формы.

Как известно, Декрет Центрального Исполнительного Комитета от 23 (10) ноября 1917 г. «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» [1] упразднил чиновничество и систему государственной службы Российской империи, ликвидировал ее законодательную основу. После этого перед партией и правительством встал вопрос о необходимости формирования правовых основ новой государственной службы советского образца. В условиях уничтожения старого государственного аппарата и отказа от старых подходов к организации государственного управления у руководства страны отсутствовало четкое понимание содержания отношений, возникающих в процессе организации и функционирования государственной службы, и необходимости ее формирования как единого правового института, на фоне попыток трансформировать государственно-служебные отношения в сферу трудового права.

Важно также отметить, что правовую систему РСФСР и СССР в целом характеризовало отсутствие законодательных актов общего значения, регламентирующих порядок организации государственной гражданской службы, за исключением Декрета СНК РСФСР от 21 декабря 1922 г., утвердившего Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях [2] (далее – Временные правила). Однако Временные правила не регулировали вопросы организации и прохождения гражданской службы, не закрепляли общие служебные права и обязанности служащих, а также не устанавливали их дисциплинарную ответственность.

Нормативные понятия «государственная служба» и «государственный служащий» в СССР отсутствовали. Государственными служащими назывались лица, занимающие по назначению или по выбору временную или постоянную должность в государственном органе [3, с. 88]. В целом советский период характеризуется отнесением к государственным служащим, помимо лиц, выполняющих государственно-управленческие функции, работников и служащих различных государственных и общественных учреждений, предприятий (например, врачи, учителя, директора магазинов и др.). Такое расширенное понимание «привело к тому, что государственная служба рассматривалась как обычная работа, которая регулировалась нормами трудового права» [4, с. 74]. И этот подход сохранялся в законодательстве вплоть до начала 90-х годов XX столетия.

Советское законодательство первоначально «не устанавливало особого дисциплинарного порядка преследования за нарушения служебной дисциплины и особых дисциплинарных мер» [5, с. 51]. Все служебные нарушения могли быть предметом рассмотрения уголовного суда. Но осознание необходимости бороться особыми мерами со служебными нарушениями заставило законодателя создать нормы дисциплинарного права [5, с. 51].

Одним из первых актов, устанавливающих дисциплинарную ответственность советских служащих, выступает Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 26 апреля 1920 г. «О дисциплинарных и административных взысканиях, налагаемых на членов Исполнительных Комитетов и служащих в советских учреждениях» [6]. Как видно из этого документа, он распространял свое действие на членов Исполкомов и советских служащих, на которых могли налагаться такие дисциплинарные взыскания, как: а) выговор; б) выговор с опубликованием в печати; в) арест до двух недель; г) перемещение на низшую должность. Специальных правил производства по дисциплинарному делу не устанавливалось.

Характерной особенностью рассматриваемого периода является то, что «четкие границы между уголовным преступлением и дисциплинарным проступком отсутствовали» [7, с. 78]. Законодательство устанавливало ответственность должностных лиц за совершение дисциплинарных проступков: а) предусмотренных Уголовным Кодексом и б) предусмотренных ст. 51 Кодекса Законов о Труде Р.С.Ф.С.Р. [8] и изданными на основании гл. VI того же Кодекса правилами внутреннего распорядка. В соответствии с Примечанием 1 к ст. 109 Уголовного

Кодекса Р.С.Ф.С.Р. (ред. 1926 г.) [9] так называемые ответственные работники и все служащие органов центрального и местного управления, государственных учреждений общесоюзного, республиканского и местного подчинения признавались *должностными лицами*. По правилам Уголовного Кодекса Р.С.Ф.С.Р. (ред. 1926 г.) в дисциплинарном порядке преследовались только действия, имеющие определенные последствия, а более мелкие проступки квалифицировались как нарушения трудовой дисциплины, в порядке, предусмотренном ст. 51 Кодекса Законов о Труде [7, с. 79–80]. Гранью, отделяющей дисциплинарные проступки от преступлений, согласно ст. 47 Уголовного Кодекса, выступала общественная опасность деяния. Также для должностных проступков квалифицирующими их как преступления признаками выступали: 1) систематичность, 2) корыстная или иная личная заинтересованность виновного и 3) заведомая возможность тяжелых последствий.

Так как Кодекс Законов о Труде Р.С.Ф.С.Р. 1922 г. не содержал правил дисциплинарной ответственности, то 26 ноября 1926 г., в соответствии с Декретом СНК РСФСР от 28 августа 1926 г. «О трудовой дисциплине государственных служащих» [10], НКТ РСФСР Постановлением за № 273/1116 утвердил «Табель взысканий за нарушение трудовой дисциплины в государственных учреждениях и управленческом аппарате государственных трестов, синдикатов и акционерных обществ с преобладающим участием государственного капитала» [11]. Табель взысканий предусматривала нарушения трудовой дисциплины, не подпадающие под проступки, перечисленные в статьях Уголовного Кодекса (ст. ст. 109–112), и меры взыскания за них.

Согласно ст. 1 Табели, мерами взыскания за нарушение трудовой дисциплины являлись: а) выговор; б) строгий выговор; в) увольнение.

Статья 2 Табели разделяла дисциплинарные проступки служащих по степени тяжести на две категории: обычные проступки и деяния, носящие характер грубых нарушений трудовой дисциплины. Соответственно характеру проступка определялись конкретные меры взыскания.

Что касается основных характеристик существующего порядка наложения взысканий:

1) дисциплинарное взыскание могло быть наложено не позже семи дней со дня обнаружения проступка (ст. 5 Табели);

2) при наложении взысканий, согласно Табели, проступки, за исключением опоздания, учитывались за шестимесячный срок, случаи опоздания учитывались за месячный срок (ст. 8 Табели);

3) выговор и строгий выговор, согласно ст. 9 Табели, объявлялись распоряжением админи-

страции, увольнение могло быть произведено администрацией лишь с согласия расценочно-конфликтной комиссии;

4) распоряжение администрации о наложении взыскания за нарушение трудовой дисциплины могло быть обжаловано в конфликтном порядке, принесение жалобы не приостанавливало приведение взыскания в исполнение (ст. 10 Табели);

5) налагаемые взыскания заносились в личное дело служащего, объявлялись по учреждению и доводились до сведения месткома (ст. 11 Табели).

Вопросы общей дисциплинарной ответственности государственных служащих далее определил Декрет ВЦИК от 27 января 1921 г. «О дисциплинарных взысканиях за нарушение служебной дисциплины в советских учреждениях» [12]. Данный декрет в ст. 5 предусматривал следующие дисциплинарные взыскания для членов исполнительных комитетов: а) выговор; б) выговор с опубликованием в печати; в) арест до двух недель. Дисциплинарные взыскания налагались вышестоящими органами и должностными лицами и вносились учреждением, в котором служил подвергшийся взысканию, в особую книгу и учитывались в его личном деле (ст. 6 Декрета).

Порядок дисциплинарной ответственности госслужащих получил надлежащую регламентацию лишь в Постановлении ВЦИК, СНК РСФСР от 4 июля 1927 г. «Об утверждении Положения о дисциплинарной ответственности в порядке подчиненности» [13]. Таким образом, лишь к 1927 году «процесс дифференциации законодательства о дисциплинарной ответственности, начавшийся в начале 1920 г., привел к полному отпочкованию норм о дисциплинарной ответственности государственных служащих и руководящих работников предприятий от норм, регулирующих дисциплинарную ответственность рядовых рабочих» [14, с. 25].

Дисциплинарная ответственность в порядке подчиненности, как особый вид дисциплинарной ответственности руководящих и ответственных работников, была введена для повышения ответственности должностных лиц за такие проступки и упущения, которые они могли совершить исключительно благодаря своему служебному положению [15, с. 91]. Действие Постановления от 4 июля 1927 г. распространялось на всех должностных лиц и приравненных к ним в отношении уголовной и дисциплинарной ответственности в силу Уголовного Кодекса и особых узаконений [7, с. 81]. В пункте 1 Положения от 4 июля 1927 г. устанавливались различные основания для наложения в порядке подчиненности дисциплинарных взысканий за служебные упущения и проступки, влекущие

дисциплинарную ответственность для а) должностных лиц, в отношении которых дисциплинарные взыскания могут быть наложены дисциплинарным судом, и б) всех остальных (неподсудных дисциплинарному суду) лиц.

Для того чтобы разобраться в вопросе, когда лица подсудны дисциплинарному суду, обратимся к Постановлению ВЦИК от 7 июля 1923 г. «Положение о дисциплинарных судах» [16].

Дисциплинарные суды создавались «в целях борьбы со служебными упущениями, проступками и неправильными действиями лиц, занимающих *ответственные должности* (курсив авт. – Э.Л.) в государственных органах, если эти действия не подлежат наказанию в уголовном порядке» [16, абз. 1]. В Циркуляре Верховного Трибунала от 25 августа 1922 г. № 135 содержится следующее разъяснение: «Ответственными должностными лицами могут признаваться лишь служащие, облеченные широкими правами и полномочиями распределительного, ответственного характера, со многими функциями и предметами ведения и управления, но отнюдь не служащие, исполняющие какую-либо определенную работу, составляющие лишь часть того целого, для выполнения коего предназначена вся организация, в которой служит данный сотрудник» [17].

Порядок внесения дела в дисциплинарный суд был сложным, круг лиц, дела которых могли быть приняты к производству, – ограниченным, а дисциплинарные суды правом возбуждения дел наделены не были. Единственным, в сущности, органом, с точки зрения действующего закона, имеющим право непосредственно возбуждать дела в дисциплинарных судах, являлось начальство провинившихся, подлежащих привлечению к дисциплинарной ответственности лиц [18, с. 135].

Дисциплинарные суды, согласно ст. 9 Положения от 7 июля 1923 г., были вправе налагать следующие меры взыскания: а) замечание; б) выговор с опубликованием в печати или без опубликования; в) перемещение на другую должность; г) арест домашний на срок от трех суток до одного месяца; д) лишение права занимать ответственные должности в государственных органах до двух лет; е) увольнение от должности; ж) возложение обязательств загладить причиненный вред или возместить ущерб. В соответствии с Примечанием к данной статье, дисциплинарным судам предоставлялось право при наложении дисциплинарных взысканий соединять меры взыскания, предусмотренные этой статьей.

Дисциплинарное производство могло быть возбуждено не позднее одного года со времени

совершения служебного проступка или упушения (ст. 13 Положения от 07.07.1923).

Согласно ст. 10 Положения от 7 июля 1923 г., рассмотрение в дисциплинарных судах начиналось с доклада одного из членов дисциплинарного суда по назначению председателя. Суду предоставлялось право производить слушание дела при закрытых дверях (ст. 10). Вызов обвиняемого для дачи личных объяснений обязателен, однако неявка его без уважительных причин не останавливала производства дела (ст. 10). Суд вправе поручить одному из своих членов дополнительное, вне суда, расследование отдельных обстоятельств дела или всего дела (ст. 10).

В ст. 11 Положения от 7 июля 1923 г. определено, что никакого специального представительства сторон при рассмотрении дела не допускалось. Однако лица и учреждения, возбудившие дисциплинарное преследование, заинтересованное в деле начальство привлекаемых лиц, а также представитель прокуратуры вызывались по их требованию лично или направляли своих представителей (ст. 11). Обвиняемому должно быть предоставлено последнее слово (ст. 11).

При этом Положение о диссуде ничего не говорило о праве привлеченных к участию в деле лиц представлять суду доказательства, приводить свидетелей и т.п.

При рассмотрении дела о служебном нарушении суд по собственному усмотрению выбирал то или иное наказание, сообразуясь с особенностями конкретного случая, следовательно, учитывая тяжесть учиненного служебного нарушения и особенности личности виновного [19, с. 68]. Таким образом, порядок рассмотрения дел диссудами не имел сложной процессуальной формы. Также в вопросах рассмотрения дисциплинарных дел дисциплинарные суды руководствовались общими началами дисциплинарного законодательства судей, содержащимися и в «Положении о Судостроительстве Р.С.Ф.С.Р.», введенном Постановлением ВЦИК от 11 ноября 1922 г. Это, например, касалось форм принимаемых решений, ведения протокола рассмотрения дела, права обвиняемого давать объяснения, обращать внимание суда на обстоятельства, не имевшиеся в виду докладчиком, но способные повлиять на решение суда.

Постановления губернских (областных) дисциплинарных судов могли в семидневный срок обжаловаться в Главный Суд (ст. 12 Положения от 7.07.1923). Постановления Главного Суда обжалованию не подлежали (ст. 12 Положения).

Новое положение о дисциплинарных судах было утверждено Декретом ВЦИК, СНК РСФСР от 14 июля 1926 г. «Об утверждении

Положения о дисциплинарных судах» [20]. Соответственно, была расширена система судов – созданы окружные и уездные дисциплинарные суды, которые получили право рассматривать дела о служебных упушениях и проступках председателей и членов районных и волостных исполнительных комитетов и сельских советов, а также волостных (районных) и сельских ревизионных комиссий (п. «д» ст. 4 Положения от 14.06.1926). Перечень взысканий, налагаемых дисциплинарными судами, и порядок производства дел остался прежним.

Таким образом, формирование и функционирование дисциплинарных судов сделало дисциплинарную ответственность ответственных работников более реальной и ставило их в более тяжелое положение (чем иных служащих) в случаях совершения ими служебных проступков и упушений. В целях устранения каких-либо привилегий работников государственного аппарата Решением XV съезда ВКП(б) 2–19 декабря 1927 г. было принято упразднить дисциплинарный суд, установив подсудность работников государственного аппарата общегражданскому суду [21, с. 235].

Вернемся к дальнейшему рассмотрению Постановления ВЦИК, СНК РСФСР от 4 июля 1927 г. «Об утверждении Положения о дисциплинарной ответственности в порядке подчиненности».

Согласно п. 1 Положения от 4 июля 1927 г., дисциплинарные взыскания за служебные упушения и проступки должностных лиц, влекущие дисциплинарную ответственность согласно Уголовному Кодексу, налагались в порядке, установленном указанным Положением.

Согласно п. 2 Положения от 4 июля 1927 г., дисциплинарные взыскания на членов местных советов и исполнительных комитетов налагаются соответствующим советом и исполнительным комитетом, а также всеми вышестоящими исполнительными комитетами и их президиумами. Дисциплинарные взыскания на всех остальных должностных лиц налагаются лицами и органами, возглавляющими соответствующие учреждения или предприятия, а также всеми вышестоящими лицами и органами в порядке подчиненности (абз. 3 п. 2).

В порядке подчиненности могли налагаться: а) замечание; б) выговор; в) строгий выговор; г) перемещение на другую должность в том же учреждении или предприятии; д) увольнение от должности (п. 3 Положения от 04.07.1927), причем на членов советов и их исполкомов могли налагаться только замечание и выговор.

За нарушение правил внутреннего распорядка на должностных лиц налагались дисципли-

нарные взыскания, предусмотренные правилами внутреннего распорядка (п. 4 Положения от 04.07.1927). Давность привлечения к ответственности составляла один год (п. 8), обжалование наложенного взыскания могло производиться в порядке подчиненности в семидневный срок (п. 7).

Вопросы формирования единой правовой основы дисциплинарной ответственности и часть существующих недостатков и проблем в этой сфере, с учетом сложившейся практики, были разрешены Постановлением ЦИК СССР, СНК СССР 13 октября 1929 г. (утв. Постановлением ЦИК СССР от 08.12.1929) «Об основах дисциплинарного законодательства Союза ССР и союзных республик» [22] (далее – Основы).

Согласно ст. 1 Основ, *нарушения обязанностей службы, в частности трудовой дисциплины, не преследуемые в уголовном порядке, влекут за собою дисциплинарную ответственность.* Таким образом, в этом вопросе разработчиками Основ был использован подход, существовавший до революции 1917 г. в Уложении о наказаниях уголовных и исправительных, согласно которому дисциплинарная ответственность должностных лиц за служебные проступки выступала частным видом ответственности уголовной.

Дисциплинарная ответственность осуществлялась либо в порядке подчиненности, согласно ст. ст. 6–14 Основ, либо в порядке, установленном правилами внутреннего распорядка и приложенными к ним табелями взысканий (ст. 2 Основ).

Привлечение к дисциплинарной ответственности в порядке подчиненности не освобождало виновного от уголовной ответственности за это же деяние (ст. 13 Основ).

Срок действия дисциплинарного взыскания составлял один год со дня его наложения (ст. 14 Основ).

Согласно ст. 6 Основ, дисциплинарные взыскания накладывались в порядке подчиненности лицами или органами. Видами дисциплинарных взысканий, налагаемых в порядке подчиненности, согласно ст. 7 Основ были: а) замечание; б) выговор; в) смещение на низшую должность на срок не свыше одного года; г) увольнение от должности.

Выборные должностные лица и служащие могли быть понижены в должности или отозваны с должности только постановлениями тех органов, которыми они избраны (ст. 8 Основ).

Основы устанавливали следующий порядок наложения дисциплинарных взысканий в порядке подчиненности:

1) срок для наложения взыскания составлял один месяц со дня обнаружения проступка или

прекращения производства по уголовному делу (ст. 9 Основ);

2) давностный срок наложения дисциплинарного взыскания составлял шесть месяцев со дня совершения проступка, но в этот срок не включалось время производства по уголовному делу (ст. 9 Основ);

3) от лица, совершившего дисциплинарный проступок, до наложения взыскания обязательно истребовалось объяснение (ст. 10 Основ);

4) принятое решение о наложении взыскания немедленно сообщалось лицу, привлеченному к ответственности, и по его вступлении в силу объявлялось по месту работы трудовому коллективу (ст. 11 Основ);

5) устанавливался двухнедельный срок для обжалования наложенного взыскания вышестоящему органу или должностному лицу, по отношению к субъектам, наложившим наказание (ст. 12 Основ). Постановления по жалобам являлись окончательными и могли быть пересмотрены только в порядке надзора вышестоящими органами (ст. 12).

Таким образом, существующие в рассматриваемый период основные виды дисциплинарной ответственности госслужащих были следующими:

а) согласно правилам внутреннего трудового распорядка – для рядовых служащих, работающих по найму, которые несли ответственность перед руководителями тех учреждений, в которых они работали. Законом предусмотрено право обжаловать наложенное руководителем взыскание в конфликтном порядке, а затем – в суд;

б) в порядке подчиненности – для отдельных категорий служащих, когда дисциплинарное взыскание налагалось лицом или органом, от которых зависит назначение данного должностного лица на должность, либо вышестоящими к ним (по подчиненности) лицами и органами. Трудовые споры этих лиц разрешались вышестоящими в порядке подчинения органами;

в) в порядке, установленном уставами и положениями о службе, действующими в системе некоторых министерств и ведомств [23, с. 152–156; 24, с. 88–90].

Общая модель дисциплинарного производства, закрепленная в Основах дисциплинарного законодательства Союза ССР и союзных республик 1929 года, во многом схожа с современным порядком привлечения к дисциплинарной ответственности государственных служащих РФ. Рассматривая Основы, В.М. Манохин в своем монографическом исследовании пришел к выводу о необходимости их переработки и модернизации, и «в новом законодательном акте должны найти разрешение следующие во-

просы: основания дисциплинарной ответственности (в том числе понятие дисциплинарного проступка); условия ответственности; виды ответственности государственных служащих и соответствующие санкции; обстоятельства, исключаящие ответственность служащего; основные положения дисциплинарного производства» [25, с. 189].

На базе Основ дисциплинарного законодательства Союза ССР и союзных республик было издано Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 20 марта 1932 г. «О дисциплинарной ответственности в порядке подчиненности» [26]. Новый порядок полностью опирался на нормы Основ. Также был определен перечень категорий ответственных работников, подпадающих под действие Постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 20 марта 1932 г. «О дисциплинарной ответственности в порядке подчиненности» [27].

Постановлением ЦИК СССР № 42, СНК СССР от 7 июля 1932 г. № 904 [28] была установлена дисциплинарная ответственность работников учреждений и управленческого аппарата хозяйственных органов за нарушение правил общей и противопожарной охраны служебных зданий и помещений и правил хранения служебных документов. Взыскания по этому постановлению налагались руководителем учреждения или хозяйственного органа, его заместителем или лицом, специально на то уполномоченным.

К началу 30-х годов XX в. в советском законодательстве начинает складываться институт специальной дисциплинарной ответственности [14, с. 28]. Особый порядок ответственности был установлен рядом законодательных актов для некоторых категорий служащих транспорта, связи, пожарной охраны и т.п. Многочисленные дисциплинарные уставы о дисциплине (по отраслям) и положения о службе устанавливали более широкие дисциплинарные права руководителей по поддержанию строгой дисциплины в сферах и отраслях управления, определяли дополнительные основания дисциплинарной ответственности служащих (в т.ч. и за порочащие проступки, совершенные вне службы), также предусматривали дополнительные виды дисциплинарных взысканий и определяли специальный порядок применения мер дисциплинарного принуждения.

В заключение, завершая общую характеристику состояния правового регулирования дисциплинарной ответственности государственных служащих в советский период, сошлемся на авторитетное мнение В.М. Манохина: «Из всех видов юридической ответственности осталась не урегулированной в самой основе дисципли-

нарная ответственность. Законодательство конца 20-х – начала 30-х годов о дисциплинарной ответственности устарело и требует скорейшей замены» [29, с. 59].

Подводя итоги рассмотрения периода 1917 – 1932 г. развития государственной службы в СССР и РСФСР и правового регулирования вопросов дисциплинарной ответственности государственных служащих, следует привести следующие обобщающие выводы.

1. Проведенный анализ выявил отсутствие нормативного понятия государственной службы и государственного служащего, четких критериев отграничения государственных служащих от иных видов служащих и, как следствие, – широкое понимание этих вопросов на фоне трудово-правовой модели организации государственной службы.

2. Для рассматриваемого периода характерной особенностью выступает уголовно-правовой подход к определению дисциплинарной ответственности и понятию служебного (дисциплинарного) проступка. При этом дисциплинарным проступком признавались *нарушения обязанностей службы*, в частности трудовой дисциплины, *не преследуемые в уголовном порядке* (ст. 1 Основ дисциплинарного законодательства Союза ССР и союзных республик от 13 октября 1929 г.) Аналогичный подход к определению дисциплинарного проступка сохранился и в правовой литературе.

3. Основами дисциплинарного законодательства Союза ССР и союзных республик 13 октября 1929 г. создается единая правовая основа дисциплинарной ответственности госслужащих в порядке подчиненности, и все впоследствии издаваемые акты о дисциплинарной ответственности базировались на положениях Основ.

4. Как уже отмечалось, ответственность госслужащего в СССР наступала в порядке служебного подчинения или выделялась как специальная по уставам о дисциплине или по положениям о службе (т.е. по отраслевому признаку). Иные категории рядовых служащих привлекались к ответственности по типовым правилам внутреннего распорядка. Также получила отдельную регламентацию дисциплинарная ответственность госслужащих за нарушения правил пожарной безопасности. Различия в видах ответственности заключались в основаниях, субъектах ответственности, мерах воздействия (взысканиях), порядке наложения и порядке обжалования действий должностных лиц и органов, налагающих дисциплинарные взыскания.

5. Анализ литературных источников приводит к выводу, что термин «дисциплинарная ответственность в порядке подчиненности» явля-

ется условным, используется для уяснения особенностей данного вида дисциплинарной ответственности. Дисциплинарные взыскания, наложенные в порядке подчиненности, а также на основании уставов о дисциплине и положений о службе, обжаловались вышестоящему руководителю (начальнику) в порядке служебного подчинения, т.е. по инстанции, решение которого было окончательно и могло быть пересмотрено в порядке надзора вышестоящим по отношению к данному начальнику органом или должностным лицом. Таким образом, для госслужащих – должностных лиц за нарушение установленной дисциплины, в отличие от работников, отсутствовала возможность оспорить в суде дисциплинарное взыскание, наложенное в порядке служебного подчинения.

б. Отличительной чертой правового регулирования дисциплинарной ответственности государственных служащих в советский период, по отношению к иным видам юридической ответственности, выступает наименьшая степень обеспечения процессуальными нормами на фоне многочисленных источников ее правового регулирования. Это касается порядка возбуждения и расследования, рассмотрения дисциплинарного дела, определения процессуального статуса его участников и ряда других моментов. Вместе с тем, по сравнению с дисциплинарной ответственностью госслужащих Российской империи, получили свою регламентацию такие вопросы, как понятие дисциплинарного (служебного) проступка, сроки: представления объяснения виновным; проведения служебной проверки; наложения дисциплинарного взыскания. Однако в целом следует признать, что процессуальная форма производства по дисциплинарным делам не получила надлежащего правового закрепления, и используемые процедурные правила в основном остались за границами юридического нормирования.

Таким образом, Советское государство в 1917 году формально отказалось от имевшихся в Российской империи наработок в области правового регулирования государственно-служебных и как их части – дисциплинарных правоотношений и института административной юстиции для госслужащих (за исключением периода функционирования дисциплинарных судов), сформировало новый механизм дисциплинарной ответственности государственных служащих. Существовавший в СССР и РСФСР подход в установлении различного порядка привлечения госслужащих различных видов к дисциплинарной ответственности частично сохранился и в наше время.

Список литературы

1. Декрет Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета от 23 (10) ноября 1917 г. «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» // СУ РСФСР. 1917. № 3. Ст. 31.
2. Декрет СНК РСФСР от 21 декабря 1922 г. «Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях» // СУ РСФСР. 1923. № 1. Ст. 8 (документ утратил силу в 1970 г.).
3. Советское административное право: Всесоюзным комитетом по делам высшей школы при СНК СССР утверждено в качестве учебника для юридических институтов / Всесоюзный институт юридических наук НКЮ СССР. М.: Юридическое издательство НКЮ СССР, 1940. 432 с.
4. Носова Ю.Б. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации: Монография. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2011. 208 с.
5. Жижиленко А.А. О границе между уголовной и дисциплинарной неправдой по Уголовному Кодексу 1922 г. // Право и Жизнь. М., 1925. Книга 1. С. 50–58.
6. Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 26 апреля 1920 г. «О дисциплинарных и административных взысканиях, налагаемых на членов Исполнительных Комитетов и служащих в советских учреждениях» // СУ РСФСР. 1920. № 32. Ст. 155 (утратил силу в связи с изданием декрета СНК РСФСР от 03.04.1923).
7. Турубинер А.М. Дисциплинарная ответственность // Советское право. 1927. № 5. С. 73–88.
8. Постановление ВЦИК от 9 ноября 1922 г. «О введении в действие Кодекса Законов о Труде Р.С.Ф.С.Р. изд. 1922 г.» (вместе с «Кодексом Законов о Труде Р.С.Ф.С.Р.») // СУ РСФСР. 1922. № 70. Ст. 903 (Кодекс, введенный в действие данным документом, утратил силу в связи с изданием Указа Президиума ВС РСФСР от 06.09.1972).
9. Постановление ВЦИК от 22 ноября 1926 г. «О введении в действие Уголовного Кодекса Р.С.Ф.С.Р. редакции 1926 года» (вместе с «Уголовным Кодексом Р.С.Ф.С.Р.») // СУ РСФСР. 1926. № 80. Ст. 600 (документ утратил силу в связи с изданием Указа Президиума ВС РСФСР от 28.03.1961).
10. Декрет СНК РСФСР от 28 августа 1926 г. «О трудовой дисциплине государственных служащих» // СУ РСФСР. 1926. № 55. Ст. 430 (утратил силу в связи с изданием Постановления Совмина РСФСР от 29.12.1946 № 838).
11. Табель взысканий за нарушение трудовой дисциплины в государственных учреждениях и управленческом аппарате государственных трестов, синдикатов и акционерных обществ с преобладающим участием государственного капитала: Постановление НКТ РСФСР от 26 ноября 1926 г. за № 273/1116. URL: http://arch.permculture.ru/bitstream/handle/permculture/2417/ВКО_27_12.pdf?sequence=1&isAllowed=y (документ утратил силу).
12. Декрет ВЦИК от 27 января 1921 г. «О дисциплинарных взысканиях за нарушение служебной дисциплины в советских учреждениях» // СУ РСФСР. 1921. № 8. Ст. 58 (утратил силу в связи с

изданием Постановления ВЦИК, СНК РСФСР от 04.07.1927).

13. Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 4 июля 1927 г. «Об утверждении Положения о дисциплинарной ответственности в порядке подчиненности» // СУ РСФСР. 1927. № 72. Ст. 485 (документ утратил силу в 1932 г.).

14. Яхина М.Р. Специальная дисциплинарная ответственность: Дис. ... к. ю. н. М., 2017. 229 с.

15. Никитинский В.И., Розовский Б.Г. Повышение эффективности дисциплинарной ответственности в порядке подчиненности // Проблемы совершенствования советского законодательства: Труды / Министерство юстиции СССР; Всесоюзный научно-исследовательский институт советского законодательства. М., 1977. Вып. 8. С. 91–103.

16. Постановление ВЦИК от 7 июля 1923 г. «Положение о дисциплинарных судах» // СУ РСФСР. 1923. № 54. Ст. 531 (утратило силу в связи с изданием декрета ВЦИК, СНК РСФСР от 14.06.1926).

17. О категории работников, которые могут быть признаны «ответственными должностными лицами»: Циркуляр Верховного Трибунала от 25 августа 1922 г. № 135 // Еженедельник Советской юстиции. 1922. Официальное приложение к № 36. С. III. URL: <https://www.prilib.ru/item/331827>

18. Виленский С. Направление дел в дисциплинарные суды // Еженедельник Советской юстиции. 1926. № 5. С. 134–136.

19. Жижиленко А.А. О границе между уголовной и дисциплинарной неправдой по Уголовному Кодексу 1922 г. // Право и Жизнь. М., 1925. Книга 2–3. С. 60–68.

20. Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 14 июля 1926 г. «Об утверждении Положения о дисциплинарных судах» // СУ РСФСР. 1926. № 36. Ст. 291 (документ утратил силу в 1927 г.).

21. Всесоюзная Коммунистическая Партия (большевиков) в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК: (1898–1935). Часть II: 1925–1935 / Институт Маркса–Энгельса–Ленина при ЦК ВКП(б). Издание пятое, испр. и доп. М.: Партиздат ЦК ВКП(б), 1936. 696 с.

22. Постановление ЦИК СССР, СНК СССР 13 октября 1929 г. (утв. Постановлением ЦИК СССР от 08.12.1929) «Об основах дисциплинарного законода-

тельства Союза ССР и союзных республик» // СЗ СССР. 1929. № 71. Ст. 670 (документ утратил силу в связи с принятием Закона СССР от 12.05.1991 № 2151-1).

23. Козырева Т.И., Куфакова Н.А., Лунев А.Е., Мозохина А.Г. и др. Административное право: Учебник / Под ред. А.Е. Лунева. М.: Юрид. лит., 1967. 603 с.

24. Бачило И.Л., Ремнев В.И., Розенбаум Ю.А. и др. Служащий советского государственного аппарата / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров; Институт государства и права АН СССР. М.: Юрид. лит., 1970. 278 с.

25. Манохин В.М. Советская государственная служба. М.: Изд. «Юридическая литература», 1966. 195 с.

26. Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 20 марта 1932 г. «О дисциплинарной ответственности в порядке подчиненности» // СУ РСФСР. 1932. № 32. Ст. 152 (документ утратил силу в 2020 г.).

27. Постановление НКТ РСФСР от 4 августа 1932 г. № 25 «Об утверждении перечня категорий ответственных работников, подпадающих под действие постановления ВЦИК и СНК РСФСР 20 марта 1932 г. о дисциплинарной ответственности в порядке подчиненности» // Известия НКТ СССР. 1932. № 24 (документ утратил силу в связи с изданием Постановления Совмина РСФСР от 23.01.1963 № 89).

28. Постановление ЦИК СССР № 42, СНК СССР от 7 июля 1932 г. № 904 «Об ответственности работников учреждений и управленческого аппарата хозяйственных органов за нарушение правил общей и противопожарной охраны служебных зданий и помещений и правил хранения служебных документов» // СЗ СССР. 1932. № 53. Ст. 319 (документ утратил силу в связи с принятием Закона СССР от 12.05.1991 № 2151-1).

29. Манохин В.М. Проблемы административного права в свете решений XXVI съезда КПСС // Тезисы докладов Всесоюзного научно-координационного совещания «XXVI съезд КПСС и задачи дальнейшего развития юридической науки» 19–21 октября 1981 г. / Академия наук СССР; Научный Совет «Закономерности развития государства, управления и права» АН СССР; Министерство высшего и среднего специального образования СССР. М., 1981. С. 58–61.

FORMATION AND DEVELOPMENT OF DISCIPLINARY RESPONSIBILITY OF CIVIL SERVANTS OF THE USSR AND THE RSFSR IN THE PERIOD 1917–1932

E.L. Leshchina

The normative grounds for disciplinary responsibility of civil servants of the USSR and the RSFSR, the procedure for their disciplinary responsibility in disciplinary courts, in the order of subordination and according to the rules of the internal order are considered. The existing approaches to the definition of an official misconduct and elements of the procedural form of disciplinary proceedings are characterized, the conclusion about the insufficiency of ensuring legal relations on disciplinary responsibility with procedural norms is substantiated.

Keywords: civil service of the USSR, civil servant, disciplinary responsibility, disciplinary (official) misconduct, labor discipline, disciplinary proceedings, disciplinary court, legal status of participants in disciplinary proceedings, disciplinary sanctions.

References

1. Decree of the all-Russian Central Executive Committee on 23 (10) November 1917 «About the destruction of the estates and civil ranks» // Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants Government. 1917. No. 3. Art. 31.
2. The decree of the SNK of the RSFSR of December 21, 1922 «Provisional rules on service in state institutions and enterprises» // Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants Government. 1923. No. 1. Art. 8 (document repealed in 1970).
3. Soviet administrative law: All-Union Committee for Higher School Affairs under the SNK of the USSR approved as a textbook for legal institutions / All-Union Institute of Legal Sciences of the NKU of the USSR. Moscow: Legal Publishing House of the NKU of the USSR, 1940. 432 p.
4. Nosova Yu.B. Disciplinary responsibility of state civil servants of the Russian Federation: Monograph. Voronezh: Publishing House of Voronezh State University, 2011. 208 p.
5. Zhizhilenko A.A. On the border between criminal and disciplinary untruth according to the Criminal Code of 1922 // Law and Life. M., 1925. Book 1. P. 50–58.
6. The decree of the VTSIK and SNK RSFSR, dated 26 April 1920 «On the disciplinary and administrative sanctions imposed on the members of the Executive Committees and employees in Soviet institutions» // Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants Government. 1920. No. 32. Art. 155 (repealed in connection with the publication of the decree of the SNK of the RSFSR of 03.04.1923).
7. Turbiner A.M. Disciplinary responsibility // Soviet law. 1927. No. 5. P. 73–88.
8. The resolution of the Central Executive Committee dated November 9, 1922 «On the introduction of the Code of Labour Laws of the R. S. F. S. R. ed. 1922» (along with «the Code of Laws on Labour of R.S.F.S.R.») // Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants Government. 1922. No. 70. Art. 903 (Code, enacted by this document, lost power in connection with the publication of the AUC of the Presidium of the RSFSR from 06.09.1972).
9. The resolution of the Central Executive Committee of 22 November 1926 «On the introduction of the Criminal code of the R.S.F.S.R. edition of 1926» (along with «the Criminal code of the R.S.F.S.R.») // Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants Government. 1926. No. 80. Art. 600 (document repealed in connection with the publication of the Decree of the Presidium of the Supreme Soviet of the RSFSR from 28.03.1961).
10. Decree of the SNK of the RSFSR of August 28, 1926 «On the labor discipline of civil servants» // Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants Government. 1926. No. 55. Art. 430 (lost force in connection with the publication of the Resolution of the Council of Ministers of the RSFSR of 29.12.1946 No. 838).
11. Report card of penalties for violation of labor discipline in state institutions and the administrative apparatus of state trusts, syndicates and joint-stock companies with the predominant participation of state capital: Decree of the NKT of the RSFSR of November 26, 1926 for No. 273/1116. URL: http://arch.permculture.ru/bitstream/handle/permculture/2417/BKO_27_12.pdf?sequence=1&isAllowed=y (document is no longer valid).
12. The decree of the Central Executive Committee of 27 January 1921 «On disciplinary actions for misconduct in the Soviet institutions» // Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants Government. 1921. No. 8. Art. 58 (repealed in connection with the publication of the Decree of the Central Executive Committee, the CPC of the RSFSR from 04.07.1927).
13. The resolution of the Central Executive Committee, the CPC of the RSFSR of July 4, 1927 «On approval of the Regulations on disciplinary responsibility in the chain of command» // Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants Government. 1927. No. 72. Art. 485 (document repealed in 1932).
14. Yakhina M.R. Special disciplinary responsibility: Dissertation of the Candidate of Legal Sciences. M., 2017. 229 p.
15. Nikitinsky V.I., Rozovsky B.G. Improving the effectiveness of disciplinary responsibility in the order of subordination // Problems of improving Soviet legislation: Works / Ministry of justice of the USSR, all-Union scientific research Institute of Soviet legislation. M., 1977. Vol. 8. P. 91–103.
16. The resolution of the Central Executive Committee on July 7, 1923 «On the proposal of the disciplinary courts» // Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants Government. 1923. No. 54. Art. 531 (lost its validity in connection with the issuance of the decree of the Central Executive Committee, the CPC of the RSFSR from 14.06.1926).
17. On the category of workers who can be recognized as «responsible officials»: Circular of the Supreme Tribunal of August 25, 1922, No. 135 // Weekly Journal of Soviet Justice. 1922. The official app for the No. 36. P. III. URL: <https://www.prlib.ru/item/331827>
18. Vilensky S. Direction of cases in disciplinary courts // Weekly Journal of Soviet Justice. 1926. No. 5. P. 134–136.
19. Zhizhilenko A.A. On the border between criminal and disciplinary untruth according to the Criminal Code of 1922 // Law and Life. M., 1925. Book 2–3. P. 60–68.
20. The decree of the Central Executive Committee, the CPC of the RSFSR of July 14, 1926 «On approval of the Regulations on disciplinary courts» // Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants Government. 1926. No. 36. Art. 291 (document repealed in 1927).
21. The all-Union Communist Party (Bolsheviks) in resolutions and decisions of congresses, conferences and plenums of the Central Committee: (1898–1935). Part II: 1925–1935 / The Marx–Engels–Lenin Institute under the Central Committee of the CPSU (b). Fifth edition, revised and expanded. M.: Partizdat of the Central Committee of the CPSU(b), 1936. 696 p.
22. Resolution of the CEC of the USSR, the SNK of the USSR on October 13, 1929 (approved by Decision of the CEC of the USSR from 08.12.1929) «On the foundations of the disciplinary legislation of the USSR and the Union republics» // Collection of legislation the Soviet

Union. 1929. No. 71. Art. 670 (the document is no longer valid in connection with the adoption of the Law of the USSR from 12.05.1991 No. 2151-1).

23. Kozyrev T.I., Kufakova N.A., Lunev A.E., Mozokhina A.G. etc. *Administrative Law: Textbook* / Edited by A.E. Lunev. M.: Yurid. lit., 1967. 603 p.

24. Bachilo I.L., Remnev V.I., Rosenbaum Yu.A., et al. *Employee of the Soviet state apparatus* / Ed. Yu.A. Tikhomirov; Institute of State and Law of the USSR Academy of Sciences. Moscow: Yurid. lit., 1970. 278 p.

25. Manokhin V.M. *Soviet State Service*. Moscow: Publishing House «Yuridicheskaya literatura», 1966. 195 p.

26. Resolution of the Central Executive Committee and the SNK of the RSFSR of March 20, 1932 «On disciplinary responsibility in the order of subordination» // *Collection of Laws and Regulations of the Workers and Peasants Government*. 1932. No. 32. Article 152 (the document became invalid in 2020).

27. The resolution of tubing of the RSFSR of August 4, 1932, No. 25 «On approval of the list of categories of officials, under the decree of the Central Executive Committee and SNK of the RSFSR of March 20, 1932 on the disciplinary responsibility in the chain of com-

mand» // *proceedings of the tubing of the USSR*. 1932. No. 24 (the document is no longer valid in connection with the publication of the Decrees of the Council of Ministers of the RSFSR of 23.01.1963 No. 89).

28. The CEC of the USSR No. 42, SNK of the USSR of July 7, 1932, № 904 «On the responsibility of workers and managerial staff of the economic authorities for violation of the rules of general and fire protection in office buildings and premises and rules of storage of official documents» // *Collection of legislation the Soviet Union*. 1932. No. 53. Art. 319 (document repealed in connection with the adoption of the Law of the USSR from 12.05.1991 No. 2151-1).

29. Manokhin V.M. *Problems of administrative law in the light of the decisions of the XXVI Congress of the CPSU* // *Abstracts of all-Union scientific-coordination meeting «XXVI Congress of the CPSU and the tasks for the further development of legal science»* October 19–21, 1981 / the USSR Academy of Sciences; Scientific Council of the «Patterns of state development, management and law», USSR Academy of Sciences; the Ministry of higher and secondary special education of the USSR. M., 1981. P. 58–61.