

УДК 340

UDC 340

НОРМАТИВНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРАВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ КАК ЭЛЕМЕНТОВ ИХ ПРАВОВОГО СТАТУСА В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В XIX ВЕКЕ

STANDARD REGULATION OF CIVIL WORKER'S RIGHTS AS ELEMENTS OF THEIR LEGAL STATUS IN THE RUSSIAN EMPIRE IN THE XIX CENTURY

Архиреева Анастасия Сергеевна
преподаватель кафедры теории и истории государства и права, аспирант
Кубанский государственный аграрный университет, Краснодар, Россия

Arkhireeva Anastasia Sergeevna
lecturer of the Theory and state and law department, post-graduate student
Kuban State Agrarian University, Krasnodar, Russia

В данной статье рассматриваются некоторые права государственных служащих по законодательству Российской Империи

In this article some rights of civil workers due to the legislation of the Russian Empire are considered

Ключевые слова: ПРАВОВОЙ СТАТУС, ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЛУЖАЩИЙ, ПРАВА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Keywords: LEGAL STATUS, CIVIL WORKER, RIGHTS OF CIVIL WORKERS

Формирование и развитие института государственной службы в Российской империи наиболее чётко прослеживается из анализа и содержания статуса государственных служащих и такого его элемента как права.

Проанализировав специальную литературу, мы пришли к выводу, что отечественными законодателями всегда уделялось особое внимание правовому статусу государственных служащих и это особенно отражено в системе прав государственных служащих.

«Устав о Службе Гражданской по определению от правительства» [1] определял общий перечень прав и обязанностей государственных служащих в Российской империи. При этом, исследуя юридическое содержание прав чиновников, следует различать права личные и права, вытекающие из правовой природы института обязанностей государственных служащих.

По законодательству Российской империи к числу общих (личных) прав относились:

- права на чины, награды;
- права на денежное и натуральное содержание;
- право на пенсионное обеспечение;

- право на особую уголовную защиту;
- права, реализуемые при увольнении государственного служащего с должности;
- право на чинопочитание;
- право носить форменную одежду и др.

Например, право на чинопочитание выражалось в занятии более почетных мест в официальных торжествах, парадах, церемониях и т.п. Иерархия в отношениях чинов должна была с точностью соблюдаться на всех публичных торжествах и в церквях не только чиновниками, но и их женами и детьми. Нарушители порядка в отношениях к старшим по чину или званию подвергались более или менее строгому выговору на основании статьи 442 Уложения о наказаниях уголовных и исправительных [2].

Исключение составляли случаи, когда должность, возложенная на младшего по чину, в общем порядке должностей была выше занимаемой старшим, и когда старший чином в порядке службы, и по распределению должностей был подчинен младшему (ст. 959 Устава о службе). В таких ситуациях места занимались не по старшинству чинов, а по старшинству должностей. В равных чинах гражданские чиновники уступали место военным (ст. 965).

Для реализации права носить форменную одежду особое значение имела должность. Исследовав законодательство Российской империи, а также специальную дореволюционную юридическую литературу, мы пришли к выводу, что форменная одежда служащих находилась в зависимости от ведомства, должности и чина.

Представляют интерес и права, реализуемые государственными служащими при увольнении с должностей и со службы в целом. Устав о Службе Гражданской по определению от правительства предоставлял право ухода в отставку в любое время. При этом соответствующее прошение представлялось не непосредственному начальству, а на Высочайшее имя

согласно ст. 1228 Устава. Подобное прошение должно было быть удовлетворено. Данное право обеспечивало бесприпятственное прекращение служебных отношений между служащим и государством. Однако имелось и исключение, при котором увольнение не могло быть осуществлено – когда лицо обязано отслужить определённый срок службы за полученное от государства воспитание.

Спорным, на наш взгляд, и не совсем правильным являлось установление права для увольняющегося лица просить о награждении его следующим чином. При этом в законодательстве не уточнялись специальные основания для предоставления подобного права, за исключением формулировки «если он его уже заслужил». Остаётся не ясным, зачем нормодателями выбран подобный подход. Ведь если чиновник заслужил добросовестной, профессиональной службой государству присвоение более высокого звания, то зачем формально допускать ситуацию, когда лицо вынуждено просить о присвоении более высокого чина. Думается, что подобное правило было установлено из-за отсутствия достаточной оперативности в работе канцелярий и волоките внутри самой государственной машины.

Приобретённые на службе чины и права сохранялись после увольнения или выхода чиновника в отставку в соответствии со ст. 960 Устава. Законодательство не запрещало бывшему чиновнику вновь вернуться на государственную службу. Следует отметить, что подобное правомочие могло быть ограничено на 2 года, если лицо было уволено с должности государственной службы за «дурное поведение». После окончания двухлетнего срока лицо, желающее вновь приступить на службу государству, было обязано предоставить свидетельство своего законопослушного, добропорядочного поведения. Для дворян подобный документ мог выдать губернский предводитель дворянства тех губерний и областей, в которых они проживали. Иные категории лиц получали документы подобного рода за подписью

полицмейстера или уездного, окружного исправника. Утверждал подобный документ губернатор.

Отметим, что в Российской империи государственный служащий не мог быть лишен классного чина, полученного в течение службы, без соответствующего приговора суда. При этом одного приговора было не достаточно. Требовалось его одобрение Императором согласно правилам статьи 961 Устава [3].

Рассмотрим следующую группу прав государственных служащих, связанных с социально-экономической сферой. К примеру, нормативно-правовыми актами Российской империи устанавливались такие права как право на содержание во время состояния на службе и на возмещение издержек, связанных с исполнением должности; обеспечение самого чиновника после увольнения или отставки со службы, а также обеспечение семьи после смерти чиновника.

Вопросы материального обеспечения чиновников во все времена привлекали к себе достаточное внимание. Известный отечественный учёный – правовед Н.М. Коркунов полагал, что жалование государственного служащего являлось не платой за производимую им работу, а источником средств к жизни, соответствовавшим его общественному положению [4].

Противоположного мнения придерживался Н.И. Лазаревский. По его мнению, работа чиновников – интеллектуальная работа, поэтому она должна оплачиваться работодателем [5]. При этом важнейшими спутниками жалования является институт обязанностей, за неисполнение (ненадлежащее) исполнение которых государственный служащий обязан нести ответственность (уголовную, дисциплинарную, гражданско-правовую).

Правовое регулирование материального обеспечения чиновников осуществлялось в соответствии с главой 2 раздела 3 Устава «О правах на получение содержания в гражданской службе».

Содержание государственных служащих в Российской империи состояло из следующих составных частей:

- само жалование;
- квартирные;
- столовые деньги (согласно ст. 989 Устава).

С точки зрения Т.И. Метушевской, особое значение имело трёхкомпонентное деление жалования, что позволяло государству избегать дополнительных расходов [6].

Нормодателями было выработано правило, согласно которому, лицо, занимавшее несколько штатных должностей, получало квартирные деньги только по высшей должности. При этом, если государственному служащему предоставлялась служебная квартира, то квартирные деньги с него удерживались.

Более того, право государственного служащего на получение жалования подкреплялось защитой закона. Например, служащие не могли уступать своё жалование в пользу третьих лиц. Однако, если имелось судебное решение и оно предписывало удержание из заработной платы чиновника, то подобные отчисления могли производиться (за долги, взыскание штрафов).

Государственные служащие получали Столовые деньги авансом на 1 месяц вперёд. Квартирные выдавались авансом на ещё больший срок – 4 месяца. При прекращении служебных правоотношений содержание прекращало выплачиваться государством. При этом, если бывший чиновник не мог трудоустроиться сразу, то ему выплачивалось жалование в течение одного года или до определения на новую должность. Полагаем, что подобный лояльный подход государства к материальному обеспечению лиц, замещавших должности государственной службы, мог негативно сказываться на финансовой системе Российского государства. Анализ материалов судебной практики, специальной дореволюционной литературы показал, что состояние законности на государственной службе в Российской империи оставляло желать лучшего.

Зачастую бывшие чиновники злоупотребляли правом получения жалования после ухода с должности государственного служащего. Более того, порой недобропорядочные лица специально увольнялись с государственных должностей на определенное время, а потом, вновь возвращались на государственную службу, тем самым получая государственное жалование не исполняя свои служебные обязанности.

Чиновники не могли получать жалование сразу по двум должностям. Только в отдельных случаях допускалось получать оклад в двойном размере согласно Высочайшему повелению.

В случае исполнения полномочий невакантной должности сверхштатным чиновником, выплачивалось содержание данной должности. Так, например, Правительственный Сенат рассмотрел дело по жалобе бывшего сверхштатного чиновника Оренбургской Казённой Палаты Губернского секретаря Петра Воронцовского на Министра финансов за отказ в выдаче 83 рублей 33 копеек, за исполнение невакантной должности бухгалтера Палаты. Рассмотрев жалобу, доказательства и пояснения сторон, суд пришёл к выводу, что Министерство финансов должно возместить невыплаченную сумму жалования Петру Воронцовскому [7].

Кроме того, материальное обеспечение государственных служащих осуществлялось не только в форме содержания. Нормативными правовыми актами предусматривалась выплата чиновникам:

- а) «прогонных денег»;
- б) «пособий на подъём и на путевые издержки»;
- в) «суточных денег»;
- г) подорожных без взимания поверстных денег (согласно ст. 1065 Устава).

Право на пенсионное обеспечение являлось одним из центральных элементов как в системе института прав государственных служащих, так и правового статуса государственных служащих. Система мер пенсионного обеспечения назначалась по общему правилу после выхода чиновника в

отставку. В случае, если государственный служащий скончался, то пенсия выплачивалась семье чиновника.

Следует обратить внимание на то обстоятельство, что в Российском дореволюционном государстве пенсионное обеспечение устанавливалось исключительно государственным служащим. Иные виды трудовой, общественно-полезной деятельности не предоставляли права на пенсионное обеспечение, что позволяет нам сделать вывод о том, что государственные служащие обладали особым правовым статусом, им предоставлялись особый комплекс прав, гарантий, обеспечивающих создание комфортных условий для исполнения ими своих должностных полномочий.

Проведя сравнительный анализ с законодательством ведущих европейских государств XIX века, мы пришли к выводу, что отечественное пенсионное законодательство шло на шаг вперед и распространяло своё действие на все категории государственных служащих, включая самые низшие должности и разряды, что нельзя было сказать о пенсионном законодательстве европейских государств [8].

Правовое регулирование пенсионных правоотношений осуществлялось специальным «Уставом о пенсиях и единовременных пособиях».

На получение пенсии в размере полного оклада претендовало лицо, которое проходило службу не менее 35 лет. Для получения пенсии в размере половины оклада стаж службы должен был быть не менее 25 лет. Думается, что подобный подход нормодателей дореволюционной России не совсем в полной мере отвечает принципам справедливости. Служащему, проходившему службу государству 34 года, полагалась пенсия в том же размере, как и служащему, проходившему государственную службу, например, 25 лет.

Несколько иной подход в определении размеров пенсионного обеспечения использовали французские законодатели. Например, при уходе государственного служащего на пенсию для расчёта пенсии использовался размер жалования чиновника за последние 6 лет его службы. За каждый год

службы давалась пенсия в размере 1/60 от средней суммы шестилетнего заработка [9].

Следует отметить, что как размер жалования государственных служащих, так и пенсионное обеспечение служащих, ушедших на пенсию, оставляло желать лучшего. Подобная ситуация сводила на нет те концептуальные установки которые были заложены в основе преобразований института государственной службы. Мотивация к безупречной, долговременной и профессиональной служебной деятельности не была подкреплена достойным материальным обеспечением. Отсутствовал достойный стимул для службы в интересах государства. Служащие искали иные варианты получения дохода, что создавало почву для возникновения коррупционных проявлений и иных негативных ситуациях пагубно влияющих на авторитет и достоинство как самого служащего, так и института государственной службы в целом [10].

В последующем, по закону от 9 июня 1873 года «О вычетах при увеличении содержания состоящим на государственной службе лицам», содержание подразделялось на несколько видов:

- жалование;
- столовые деньги;
- квартирные деньги по штатам и особым назначениям;
- денежные аренды;
- пенсии;
- иные виды добавочного содержания.

Данный перечень видов содержания, исходя из положений Закона «О вычетах при увеличении содержания состоящим на государственной службе лицам», является открытым. При этом, к их числу не относились временные выплаты [11].

По общему правилу, государственный служащий получал свое жалованье непосредственно в том ведомстве, в котором он состоял на службе, с момента издания приказа о принятии на службу [12].

На наш взгляд, под жалованьем государственного служащего в дореволюционной России следовало понимать вид денежного содержания, вознаграждающего служащего за добросовестное исполнение должностных (служебных обязанностей) и, выплачиваемое систематически из средств государственной казны или иных легальных финансовых источников.

Как отмечалось ранее, статус государственных служащих в Российской империи и такой его элемент как права закреплялись как на общегосударственном уровне, так и в специальных ведомственных актах. Например, нормативный институт прав министров состоял из следующих правомочий: определение и увольнение чиновников, удаление от должности и предание их суду в случае совершения ими преступлений, разрешение затруднений в сфере вверенного им управления, принятие мер к действию законов и иных нормативных правовых актов.

Специальными полномочиями министр наделялся при чрезвычайных ситуациях – он мог по своему усмотрению давать распоряжения, требовавших «высочайшего» утверждения или издания закона с обязательным уведомлением императора о принятых мерах.

При этом министру законом было разрешено выходить за рамки правового регулирования тех или иных общественных отношений, разрешалось и даже допускать нарушения закона. Однако подобные деяния не вменялись в вину министру, если на подобное нарушение была санкция верховной власти [13].

Правом законодательной инициативы также были наделены министры. Процедура реализации данного права осуществлялась посредством подачи представления через Государственный Совет.

Правовое регулирование правомочий министров осуществлялось на основании Манифеста от 25 июня 1811 года «Общее учреждение министерств» [14].

Таким образом, содержание правового статуса государственных служащих по законодательству Российской империи в XIX века наиболее полно находило своё отражение в институте прав государственных служащих.

Список использованной литературы

1. Уставы о службе гражданской // Свод законов Российской Империи. Т. 3. СПб., 1857.
2. СЗ РИ. Т. XV. СПб., 1957.
3. Там же.
4. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 1. М., 1908. - С. 405.
5. Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. СПб., 1910. - С. 106.
6. Метушевская Т.И. Правовой статус государственного служащего в России в XVIII – первой половине XIX вв. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007. - С. 122.
7. Широков Н.Н. Справочная книга для правительственных и общественных учреждений и должностных лиц. СПб., 1911. – С. 137.
8. Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. СПб., 1910. - С. 111.
9. Метушевская Т.И. Правовой статус государственного служащего в России в XVIII – первой половине XIX вв. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007. - С. 126 - 127.
10. См. подробнее: Очаковский В.А. К вопросу об использовании антикоррупционного правового регулирования на государственной службе в дореволюционной России / Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика: сборник материалов VII Международной научно-практической конференции / под ред. С.С. Чернова. – Новосибирск: ООО агентство «СИБПРИНТ», 2013.
11. Кушин А.О. Систематический сборник правительственных постановлений и разъяснений о сборе при поступлении на государственную службу и при увеличении содержания состоящим на государственной службе лицам. – СПб.: тип. В. Киргибаума, 1891. – С. 2 – 3.
12. Законодательством было предусмотрено обстоятельство, при котором денежное содержание государственным служащим выплачивалось непосредственно с момента начала фактического исполнения служебных обязанностей, если служащий уклонялся от исполнения своих служебных обязанностей, за исключением обстоятельств, подтверждающих факт уважительных обстоятельств. Например, таковыми обстоятельствами выступали: болезнь служащего или обстоятельства непреодолимой силы, а также иные обстоятельства, которые начальство признает уважительными. См. подробнее: СЗ РИ. Т. 3. Кн. 1. – СПб., 1896. – Ст. ст. 559, 579, 770.
13. Российское законодательство X – XX вв. Т. 6., М., 1988. С. 151.
14. ПСЗ. Т. XXXI. № 24307; № 24326; № 24686.

References

1. Ustavy o sluzhbe grazhdanskoj // Svod zakonov Rossijskoj Imperii. T. 3. SPb., 1857.
2. SZ RI. T. XV. SPb., 1957.
3. Tam zhe.
4. Korkunov N.M. Russkoe gosudarstvennoe pravo. T. 1. M., 1908. - S. 405.
5. Lazarevskij N.I. Lekcii po russkomu gosudarstvennomu pravu. SPb., 1910. - S. 106.

6. Metushevskaja T.I. Pravovoj status gosudarstvennogo sluzhashhego v Rossii v XVIII – pervoj polovine XIX vv. Diss. ... kand. jurid. nauk. M., 2007. - S. 122.
7. Shirokov N.N. Spravochnaja kniga dlja pravitel'stvennyh i obshhestvennyh uchrezhdenij i dolzhnostnyh lic. SPb., 1911. – S. 137.
8. Lazarevskij N.I. Lekcii po russkomu gosudarstvennomu pravu. SPb., 1910. - S. 111.
9. Metushevskaja T.I. Pravovoj status gosudarstvennogo sluzhashhego v Rossii v XVIII – pervoj polovine XIX vv. Diss. ... kand. jurid. nauk. M., 2007. - S. 126 - 127.
10. Sm. podrobnее: Ochakovskij V.A. K voprosu ob ispol'zovanii antikorrupcionnogo pravovogo regulirovanija na gosudarstvennoj sluzhbe v dorevoljucionnoj Rossii / Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie v XXI veke: teorija, metodologija, praktika: sbornik materialov VII Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii / pod red. S.S. Chernova. – Novosibirsk: OOO agentstvo «SIBPRINT», 2013.
11. Kushin A.O. Sistematičeskij sbornik pravitel'stvennyh postanovlenij i raz#jasnenij o sbore pri postuplenii na gosudarstvennuju sluzhbu i pri uveličenii soderžanija sostojashhim na gosudarstvennoj sluzhbe licam. – SPb.: tip. V. Kirgibauma, 1891. – S. 2 – 3.
12. Zakonodatel'stvom bylo predusmotreno obstojatel'stvo, pri kotorom denezhnoe soderžanie gosudarstvennym sluzhashhim vyplachivalos' neposredstvenno s momenta nachala faktičeskogo ispolnenija sluzhebnyh objazannostej, esli sluzhashhij uklonjalsja ot ispolnenija svoih sluzhebnyh objazannostej, za isključeniem obstojatel'stv, podtverzdajushhijh fakt uvazhitel'nyh obstojatel'stv. Naprimer, takovymi obstojatel'stvami vystupali: bolezn' sluzhashhego ili obstojatel'stva nepreodolimoj sily, a takzhe inye obstojatel'stva, kotorye nachal'stvo priznaet uvazhitel'nymi. Sm. podrobnее: SZ RI. T. 3. Kn. 1. – SPb., 1896. – St. st. 559, 579, 770.
13. Rossijskoe zakonodatel'stvo X – XX vv. T. 6., M., 1988. S. 151.
14. PSZ. T. XXXI. № 24307; № 24326; № 24686.