

УДК 340

12.00.00 Юридические науки

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ИНСТИТУТА ОБЯЗАННОСТЕЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В XIX ВЕКЕ

Архиреева Анастасия Сергеевна
преподаватель кафедры теории и истории
государства и права, аспирант
РИНЦ SPIN-код: 3155-3006
*Кубанский государственный аграрный
университет, Краснодар, Россия*

В данной статье рассматриваются некоторые особенности нормативного регулирования обязанностей государственных служащих в XIX веке. Автор исследует проблемы законодательного обеспечения указанного института права. Отмечается, что в Российской империи впервые было уделено особое внимание образовательному цензу чиновников. По сути, наличие образования в тот период являлось обязанностью для государственных служащих. Даже те лица, которые уже проходили службу были обязаны получить образование, что, безусловно, является положительным нововведением. Таким образом, наличие образовательного ценза у чиновников гражданского ведомства – возведено в ранг обязанностей. Понимая необходимость повышения качества государственного управления, руководство страны специальное внимание уделило вопросам профессиональной подготовки будущих и работающих чиновников. Например, были установлены дополнительные испытания для чиновников, желающих получить более высокую должность коллежского асессора или статского советника. Повышение уровня образования служащих, ликвидация низкой загруженности университетов – основные задачи, которые преследовались. Автор отмечает, что условно обязанности государственных служащих можно подразделить на 2 вида: общие обязанности, касающиеся всех категорий чиновников; специальные обязанности, устанавливаемые отдельным должностным лицам. Специальные права и обязанности служащих устанавливались в ведомственных, локальных и подзаконных актах. Отличались более детальной проработкой права служащих на содержание и пенсионное обеспечение. Концепция полного материального обеспечения чиновников государством на законодательном уровне была успешно установлена, но на практике активно реализовывался обычай «кормления»

UDC 340

Legal Law sciences

TO THE QUESTION OF LEGAL REGULATION OF THE INSTITUTE OF PUBLIC SERVANTS DUTIES IN THE RUSSIAN EMPIRE IN THE XIX CENTURY

Arkhireeva Anastasia Sergeevna
lecturer of theory and state and law department, post-graduate student
SPIN-code: 3155-3006
*Kuban State Agrarian University,
Krasnodar, Russia*

In this article some features of standard regulation of duties of public servants in the XIX century are considered. The author investigates the problems of legislative providing the specified institute of the right. It's noted that in the Russian Empire the special attention was paid to the educational qualification of officials. In fact, education existence, during this period, was a duty for public servants. Even those persons who already served were obliged to get an education that certainly is a positive innovation. Thus, the educational qualification of officials of civil department was brought to the level of duties. Understanding the need of improvement of quality of public administration, the country leaders paid special attention to the questions of vocational training of future and working officials. For example, additional tests for officials of persons interested to receive higher position of a collegiate assessor or the state councilor were established. Increasing of education level of employees, elimination of low load of universities – the main objectives which were pursued. The author notes that conditionally the duty of public servants can subdivide into 2 types: the general duties concerning all categories of officials; the special duties established to certain officials. The special rights and duties of employees were established in departmental, local and bylaws. There was a more detailed study of the right of employees for the contents and provision of pensions. The concept of full material security of officials at the legislative level was successfully established by the state, but in practice the custom of "feeding" actively was implemented

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

Keywords: LEGAL STATUS, CIVIL SERVANT, DUTIES OF PUBLIC SERVANTS

Как справедливо отмечается в литературе, на более ранних этапах становления и развития правового статуса государственных служащих зачастую менялись концептуальные начала, форма, однако аспектам реформирования содержания статуса уделялось не достаточное внимание [1].

3 апреля 1809 года был издан Указ «О непризнании прав действительной службы за почетными придворными должностями» [2] впервые содержащий правовую концепцию соответствия прав и обязанностей по модели: лицо может быть наделено правами при условии, если исполняет свои обязанности и несет юридическую ответственность. Безусловно, данное начало, предложенное М.М. Сперанским, положительно сказалось на качестве правового обеспечения института прав и обязанностей служащих.

Понимая необходимость повышения качества государственного управления, руководство страны специальное внимание уделило вопросам профессиональной подготовки будущих и работающих чиновников. Например, были установлены дополнительные испытания для чиновников, желающих получить более высокую должность коллежского асессора или статского советника [3]. Повышение уровня образования служащих, ликвидация низкой загруженности университетов – основные задачи, которые преследовались с введением в действие данного Указа.

Согласно Указу от 6 августа 1809 года [4] при производстве в чин коллежского асессора чиновник, претендующий на данную должность, должен был предоставить документ из университета, свидетельствующий о том, что лицо прошло обучение по соответствующим специфике службы

наукам. Аналогичный механизм действовал и при получении чина статского советника.

Отметим, что указанный подход нормодателей базировался на положениях Указа от 26 января 1803 года «Об устройстве училищ» [5], регламентирующем, в частности, производство в гражданские должности.

На наш взгляд, введение в действие данных указов достигли основных целей – была обеспечена постоянная загруженность высших образовательных учреждений, обеспечена реализация принципа ротации на государственной службе, на законодательном уровне сведена к минимуму возможность замещения государственной должности малообразованным чиновником, а также ликвидирована столь популярная практика продвижения по службе «своих», протекционизм. По сути, можно говорить о том, что была введена обязанность получения высшего образования, что заслуживает положительной оценки.

Раскрывая содержание института прав и обязанностей служащих гражданского ведомства, отметим, что на разных этапах своего развития ему были свойственны как позитивные, так и негативные тенденции в развитии.

Реформирование института государственной службы при императоре Николае I проходило в ключе отмены приоритета образовательного ценза. Были введены разряды: по воспитанию и по происхождению. К примеру, лицо, не имеющее высшего образования, было вправе иметь возможность продвижения по службе, если имело определенный продолжительный стаж службы или при получении нового чина в качестве поощрения. Более того, определенные преференции имели потомственные дворяне.

Однако, данная практика применялась не так долго и к 1856 году разряды были упразднены. Очевидно, что установление приоритета образовательного ценза являлось необходимостью, поскольку государство

нуждалось в образованном, квалифицированном чиновничьем аппарате. Прежний подход продвижения по служебной лестнице на основе принципа свойства, протекции обладал большим количеством негативных качеств, однако, по-нашему мнению, его применение невозможно было избежать.

Правовое регулирование института прав и обязанностей служащих гражданского ведомства осуществлялось Сводом уставов о службе гражданской. Третьим разделом свода регулировались основные права и обязанности государственных служащих (Устав о Службе Гражданской по определению от правительства).

Права государственных служащих в Российской Империи можно условно подразделить на две большие категории:

- общие права государственных служащих, касающиеся исполнения непосредственных полномочий государственного служащего, например, право на чины; право на поощрения и награды; право на специальную уголовную защиту; право на доступ к сведениям, составляющим служебную тайну; право ознакомления с материалами рассматриваемого дела; принятие процедурных решений по вопросам соответствующей компетенции и др.;

- специальные права государственных служащих, связанные с обеспечением права на достойную жизнь, материальное обеспечение.

Право на чин в системе прав государственных служащих гражданского ведомства занимало особое место. Чин – это титул, особое наименование, присваиваемое чиновникам и влекущее за собой определенные правовые последствия.

Известный дореволюционный юрист В.В. Ивановский полагал, что чины предоставляют государственным служащим определенные преимущества [6]. Прежде всего, это нравственный аспект. Кроме того, с ним тесно связаны сословные преимущества, корреспондирующие с материальными благами.

Служащие гражданского ведомства были наделены правом на чинопочитание. Следует отметить, что служащие имели право на занятие почетных мест на официальных мероприятиях. Причем принцип иерархичности должен был соблюден как непосредственно служащим, так и его супругой, детьми. В случае нарушения указанного правила лицо подлежало наказанию в виде более или менее строгого выговора (ст. 442 Уложения о наказаниях уголовных и исправительных).

В исключительных случаях действовала процедура, когда гражданские чиновники уступали места военным, если их чины были равны.

Как отмечает Т.И. Метушевская, к статусным правам следует относить и право носить форменную одежду [7]. Форменная одежда выполняла как эстетическую функцию, так и отмечала должность, чин служащего, а также ведомство, где он осуществлял служебную деятельность.

Чины давали привилегированную возможность приобретения высшего состояния дворянства [8].

Следует обратить внимание на то, что служащие гражданского ведомства обладали правомочиями не только при поступлении на службу, при её прохождении, но и при увольнении с должности.

Служащий имел право в любой момент подать заявление об отставке. При этом, начальство служащего не имело право воспрепятствовать увольнению или отказать в этом. Исключения составляли случаи, когда служащий был обязан отслужить определенный срок службы в связи с тем, что ранее получил образование за счет государственных средств (ст. 377 Устава о службе). Прошение об увольнении подготавливалось на Высочайшее имя (ст. 1236 Устава о службе).

Более того, служащий, подавший прошение об отставке, мог попросить о повышении чина. Например, статский советник, срок службы которого превышал 5 лет в конкретном чине, имел право о награждении следующим чином (ст. 1241 Устава о службе). Однако воспользоваться данным правом было нельзя, если служащий ходатайствовал о назначении ему пенсии и не имел положительную характеристику своего непосредственного руководства. Позитивным моментом являлось то, что после увольнения лицо сохраняло все свои права и чины (ст. 960 Устава о службе).

По мнению Т.И. Метушевской [9], по своей правовой природе обязанности это функции, возлагаемые на государственных служащих в целях непосредственного исполнения или обеспечения полномочий соответствующего государственного органа.

Как справедливо отмечает Овсянко Д.М., на государственных служащих «возлагаются особые обязанности» [10]. Таким образом подчеркивается значимость обязанностей служащих, их специфичная правовая природа.

Обратим внимание на то, что Устав о службе содержал особые критерии, личные качества, которыми должны были обладать служащие, например:

- а) здравый рассудок;
- б) добрая воля в отношении порученного;
- в) человеколюбие;
- г) верность службе Императорскому величеству;
- д) усердие к общему добру;
- е) радение о должности;
- ж) честность, бескорыстие, воздержание от ненадлежащей выгоды и др.

Анализ указанного перечня позволяет сделать вывод о том, что, по сути, они носили исключительно моральный характер, отсутствовало юридическое содержание указанных моральных, нравственных требований. Думается, что установление данных требований отражает стремление законодателей сформировать качественно новый чиновничий аппарат, что, безусловно, заслуживает положительной оценки. Однако простого установления данных «требований» было чрезвычайно мало. Отсутствовала соразмерная система денежного содержания, что создавало почву для возникновения конфликта интересов, был несовершенен институт юридической ответственности государственных служащих.

В юридической литературе при наличии достаточного количества работ, посвященных исследованию института государственной службы, отмечается далеко не положительная оценка состоянию законности в системе государственной службы. Оболонский А.В. отмечает: «В основной же массе это либо прожженные взяточники, циники и воры, либо ничтожества» [11].

Всё это свидетельствует о недостаточно высоком уровне нравственности и законности на государственной службе в Российской Империи. «Правительство непременно обязано поддерживать нравственность, без того она бесполезна и не может иметь никакой власти над сердцами. Законы должны быть пополнением и доказательством нравственности, внушенной воспитанием» [12].

Наличие высшего образования – еще одна обязанность государственного служащего. Как уже отмечалось ранее, введение образовательного ценза позволило обеспечить заполненность образовательных учреждений, а также возможность карьерного роста чиновников.

Получив высшее образование в университете, институте или училище, служащий наделялся дополнительной обязанностью – должен

был прослужить на гражданской службе определенный срок согласно норме ст. 223 Устава о службе.

Немаловажным фактором являлось то, что при продвижении по службе учитывалась успеваемость служащего в учреждениях высшего образования, что, на наш взгляд, обеспечивало дополнительное стимулирование добросовестного обучения будущих чиновников. Отметим, что наиболее успешные в учении выпускники получали чин 9 класса. Исследовав Отчёт Министерства Юстиции за 1844 год [13], обратим внимание на то, что Императорское Училище Правоведения окончило 251 выпускника, из них 21 были выпущены со следующими правами на занятие 9 класса – 9 человек, 12 класса – 12 человек. Превалирующая часть выпускников Императорского Училища Правоведения занимала должности служащих гражданского ведомства в Правительствующем Сенате и Министерстве Юстиции.

На наш взгляд, подобная практика заслуживала положительной оценки, так как она обеспечивала последующую занятость выпускников, органы власти получали квалифицированных специалистов, которые, в свою очередь, получали достаточно хороший бонус в виде старта по карьерной лестнице с более высокого класса.

Среди иных обязанностей государственных служащих гражданского ведомства фигурировали: обязанность исполнять свои обязанности добросовестно, согласно присяге; знать и соблюдать существующие законы; воздерживаться от совершения противоправных деяний, а также любой ненадлежащей выгоды (воздерживаться от взяток) в соответствии со ст. 1189, 1190 Устава о службе.

Обязанность не разглашения государственной или иной охраняемой законом тайны – еще одна обязанность гражданских служащих в Российской Империи.

Обязанности уважать своё начальство корреспондировалась обязанность начальства относиться к своим подчиненным без жестокости, прилично.

Таким образом, Устав о службе устанавливал лишь общие обязанности служащих гражданского ведомства, по аналогии, как и с правами служащих. Специфические особенности находили свое отражение в отдельных актах (подзаконных либо ведомственных).

Некоторые авторы справедливо полагают, что причиной недостаточной эффективности системы государственного управления в Российской Империи являлось отсутствие баланса между комплексом прав и обязанностей служащих, нормодателями попросту не уделялось должного внимания указанному вопросу.

Так, служащие отдельных должностей наделялись широкими полномочиями и несоразмерно малыми обязанностями и наоборот. На практике страдала реализация принципа добросовестности, как ключевого концептуального начала.

С точки зрения Е.В. Охотского, добросовестность – заинтересованное, неформальное отношение к делу, которому служит лицо [14]. Метушевская Т.И. [15] отмечает, что закон требовал от государственных служащих добросовестного исполнения своих служебных обязанностей, но и была сформирована экономическая основа, позволяющая стимулировать правомерное поведение чиновников через институт поощрения. Однако одних поощрений было недостаточно, сторона материального обеспечения оставляла желать лучшего.

На основании изложенного, отметим, что правовой институт прав и обязанностей государственных служащих гражданского ведомства в XIX веке претерпел значительные изменения. По сути была сформирована качественно новая правовая основа статуса государственных служащих. Нормодателями в Уставе «о службе Гражданской» определены основные

права и обязанности гражданских служащих. При этом, специальные права и обязанности служащих устанавливались в ведомственных, локальных и подзаконных актах.

Отличались более детальной проработкой права служащих на содержание и пенсионное обеспечение. Концепция полного материального обеспечения чиновников государством на законодательном уровне была успешно установлена, но на практике активно реализовывался обычай «кормления». Законодательная основа пенсионного обеспечения была установлена в рамках концепции добросовестной многолетней службы государству, согласно которой пенсионные гарантии распространялись в зависимости от выслуги лет и, более того, могли распространяться на членов семьи служащего, если последний скончался.

Положительным нововведением стало установление образовательного ценза, что позволяет сказать о стремлении законодателей уйти от прежней системы формирования чиновничьего аппарата, взяв курс на высокообразованных специалистов, прошедших подготовку в специальных высших учебных заведениях, тем самым обеспечивая возможность формирования качественно нового кадрового состава чиновников.

Список использованной литературы

1. Метушевская Т.И. Правовой статус государственного служащего в России в XVIII – первой половине XIX вв. // Дисс. ... канд. юрид. наук, М., 2007. - С. 115.
2. ПСЗ. Т. XXX. № 23559.
3. ПСЗ. Т. XXX. № 23771.
4. Там же.
5. ПСЗ. Т. XXXVII. № 20597.
6. Ивановский В.В. Русское государственное право. Т. 1. Верховная власть и ее виды. Казань, 1895. – С. 596.
7. Метушевская Т.И. Указ. соч. - С. 119.
8. Дворянство являлось закрытой кастой, обладающей рядом привилегий. Нормативное регулирование осуществлялось Жалованной грамотой дворянству 1785 года, устанавливающей право вотчинной юстиции, право оптовой продажи всего, право

владеть фабриками, заводами, освобождение от податей, повинностей, телесных наказаний и т.д.

9. Метушевская Т.И. Указ. соч. – С. 132.

10. Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации: Учеб. пособие. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2005. - С. 201.

11. Оболонский А.В. Российское чиновничество и проблемы его реформирования // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 2000. - № 4. – С. 168.

12. Винский Г.В. Моё время. СПб., 1914. – С. 19.

13. Отчёт министерства юстиции за 1844 г. СПб., 1845. – С. 63.

14. Охотский Е.В. Правовой статус государственного служащего в РФ // Государство и право. – 2003. - № 9. – С. 21.

15. Метушевская Т.И. Указ. соч. – С. 135.

References

1. Metushevskaja T.I. Pravovoj status gosudarstvennogo sluzhashhego v Rossii v XVIII – pervoj polovine XIX vv. // Diss. ... kand. jurid. nauk, M., 2007. - S. 115.

2. PSZ. T. XXX. № 23559.

3. PSZ. T. XXX. № 23771.

4. Tam zhe.

5. PSZ. T. XXXVII. № 20597.

6. Ivanovskij V.V. Russkoe gosudarstvennoe pravo. T. 1. Verhovnaja vlast' i ee vidy. Kazan', 1895. – S. 596.

7. Metushevskaja T.I. Ukaz. soch. - S. 119.

8. Dvorjanstvo javljalos' zakrytoj kastoju, obladajushhej rjadom privilegij. Normativnoe regulirovanie osushhestvlyalos' zhalovannoju gramotoju dvorjanstvu 1785 goda, ustanavlivajushhej pravo votchinnoj justicii, pravo optovoj prodazhi vsego, pravo vladet' fabrikami, zavodami, osvobozhdenie ot podatej, povinnostej, telesnyh nakazanij i t.d.

9. Metushevskaja T.I. Ukaz. soch. – S. 132.

10. Ovsjanko D.M. Gosudarstvennaja sluzhba Rossijskoj Federacii: Ucheb. posobie. – 3-e izd., pererab. i dop. – М.: Jurist#, 2005. - S. 201.

11. Obolonskij A.V. Rossijskoe chinovnichestvo i problemy ego reformirovanija // Konstitucionnoe pravo: Vostochnoevropskoe obozrenie. – 2000. - № 4. – S. 168.

12. Vinskij G.V. Moje vremja. SPb., 1914. – S. 19.

13. Otchjot ministerstva justicii za 1844 g. SPb., 1845. – S. 63.

14. Ohotskij E.V. Pravovoj status gosudarstvennogo sluzhashhego v RF // Gosudarstvo i pravo. – 2003. - № 9. – S. 21.

15. Metushevskaja T.I. Ukaz. soch. – S. 135.