

УДК 340

UDC 340

**К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ СТАТУСЕ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В
ДОРЕВОЛЮЦИОННОМ РОССИЙСКОМ
ГОСУДАРСТВЕ**

**TO THE QUESTION OF CIVIL SERVANT'S
STATUS IN PRE-REVOLUTIONARY RUSSIAN
STATE**

Курдюк Пётр Михайлович
Зав. кафедрой административного и финансового
права, д.ю.н., профессор

Kurdyuk Petr Mikhailovich
Head of administrative and finance law department,
Dr.Sci.Law, professor

Очаковский Виктор Александрович
преподаватель кафедры административного и
финансового права
*Кубанский государственный аграрный
университет, Краснодар, Россия*

Ochakovskiy Viktor Aleksandrovich
lecturer of administrative and finance law department
*Kuban State Agrarian University,
Krasnodar, Russia*

Анализ дореволюционного Российского
законодательства о государственной службе
подтверждает актуальность рассмотрения вопросов
правового регулирования статуса государственных
служащих. Данный институт права имел
достаточно полное нормативное закрепление,
однако, к сожалению, имел ряд пробелов, что в
определенной степени имело негативные
последствия

The analysis of the pre-revolutionary Russian public
service legislation confirms relevance of consideration
of questions of legal regulation of civil servant's
status. This institute of the law had rather full standard
fixing; however, unfortunately, had a number of gaps
that in a certain degree had negative consequences

Ключевые слова: ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
СЛУЖАЩИЙ, СТАТУС, ПРАВОВОЙ СТАТУС,
ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Keywords: CIVIL SERVANTS, STATUS, LEGAL
STATUS, LEGAL RESPONSIBILITY

Центральным понятием в рассмотрении особенностей правового регулирования правового статуса государственных служащих является термин «статус». Статус (от лат. status) – положение, состояние [1].

Проанализировав специальную литературу, мы пришли к выводу об отсутствии единого мнения относительно такой категории права как «правовой статус». Ряд ученых предлагают рассматривать понятие статуса государственного служащего широко. Например, включая в его содержание такие элементы как правоспособность, гарантии, ответственность, принципы, соответствующие права и обязанности служащего. Другие, наоборот, сводят статус государственного служащего к совокупности прав и обязанностей [2].

Полагаем, что будет более правильным определять правовой статус как сферу реализации прав и обязанностей, законных интересов, юридической ответственности, гарантий [3].

Предлагаем понимать под правовым статусом государственного служащего урегулированную нормами права совокупность их публичных прав, обязанностей, законных интересов, гарантий, юридической ответственности.

Как отмечает профессор Е.В. Охотский, правовой статус является комплексной качественной характеристикой правового положения государственных служащих как особой категории субъектов права, отличающихся от правового статуса иных субъектов права наличием многочисленных параметров и показателей [4].

Правовой статус государственного служащего – центральный элемент правового института государственной службы, так как все остальные элементы призваны выполнять обслуживающую функцию государственной службы в целом, и, непосредственно государственных служащих. Иные элементы правового института государственной службы уточняют, конкретизируют правовой статус государственного служащего, позволяют в наибольшей степени реализовать его потенциал, сущность [5].

В основе характеристики нормативного регулирования правового статуса государственных служащих лежали должности, подразделяемые на две достаточно большие категории: должности, состоящие в сфере государственной службы и должности, не входящие в сферу государственной службы [6].

Актуальным являлся вопрос о моменте приобретения статуса государственного служащего. Дореволюционное Российское законодательство данный аспект не всегда решало ясно и конкретно определено. Думается, что частное лицо приобретает статус государственного служащего с момента издания приказа, в соответствии с которым лицо призывалось к исполнению служебных обязанностей, т.е. с когда государственный служащий наделялся соответствующими правами и

обязанностями и в случае нарушения которых мог быть привлечен к юридической ответственности.

Однако, в литературе отмечалось, что вступление на службу не совпадает с моментом определения к должности. Градовский А.Д. полагал, что это объясняется из-за отсутствия точного определения должности в законодательстве, а также наличием класса канцелярских служащих, не имеющих никакой должности [7]. Мы не разделяем данной позиции, поскольку правовое оформление служебных (должностных) правоотношений имело место исходя из содержания целого ряда нормативно-правовых актов. Так, нормы Устава о службе [8] устанавливали, что каждый орган государственной власти имел свой собственный перечень должностей.

Прежде всего, проблема законодательного регулирования должностей чиновников сводилась к отсутствию элементарного законодательного определения понятия должности, что, на наш взгляд, свидетельствует о низком уровне законодательной техники.

Рассматривая статус государственного служащего в контексте его горизонтальной структуры, отметим, что лица, ранее проходившие военную службу, могли быть назначены на должности гражданского ведомства [9], что вступало в противоречие с Уставом о службе, по которому военные чины допускались на должности первых трех классов, по назначению императора на должности полицмейстеров, а также на должности чиновников особых поручений и др.

Как было отмечено ранее, права являются основным, базовым элементом правового статуса государственного служащего, представляющий собой условия, способствующие качественному, своевременному, успешному исполнению служебных обязанностей.

Проанализировав основные права государственных служащих по Российскому дореволюционному законодательству, мы пришли к выводу, что их, условно, можно подразделить на две большие категории:

- общие права государственных служащих, касающиеся исполнения непосредственных полномочий государственного служащего, например, 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. Полагаем, что данные права тесно связаны с институтом гарантий государственных служащих. При этом следует учитывать, что все элементы правового статуса государственных служащих тесно связаны между собой. Рассматривать ни один элемент правового статуса изолировано нельзя. Представляется, что единственным верным является путь рассмотрения всех элементов в системе, тесной взаимообусловленности, единстве.

К числу специальных прав следует отнести: право на денежное содержание; право на почетные преимущества; право на обеспечение чиновника после прохождения службы; право на пенсионное обеспечение.

Отметим, что мы не разделяем позицию дореволюционных правоведов Н.М. Коркунова и Н.И. Лазаревского, которые относили право на получение пенсии и обеспечение после прохождения службы к категории общих обязанностей [10]. Думается, что по своей правовой природе данные права следует относить к категории специальных, поскольку они не относятся к непосредственному осуществлению служебных полномочий служащего. Общие права действуют по правилу «здесь и сейчас», специальными правами служащие могут и не обладать, например, в случае смерти и т.д.

Рассмотрим группу специальных обязанностей более подробно.

Лицо, состоящее на службе, получало соответствующее содержание, включающее в себя жалование; столовые деньги; деньги, выдаваемые для оплаты за жилье, в котором проживал служащий; квартиры в натуре, согласно ст. 541 Устава о службе.

Содержание – это совокупность видов денежных выплат и иных мер обеспечения, выплачиваемых из средств государственной казны или иных видов источников.

Позднее, 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 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].

Жалование – основной вид содержания служащего. Следует подчеркнуть, что законодательство не давало толкования понятия «жалование». В связи с этим представителями административно-правовой науки предлагались свои подходы к определению данного понятия. С точки зрения Н.М. Коркунова, жалование является не платой, а условием деятельности государственных служащих, нацеленным на выполнение служащими своих должностных обязанностей [13].

Закон предусматривал четыре критерия, лежащих в основе формирования денежного содержания должностным лицам гражданского ведомства: чин; должность, занимаемая на государственной службе, особое Высочайшее назначение, особое распоряжение начальства [14].

Служащие одного ведомства, имевшие одинаковый чин, получали равное жалование. Данный подход применялся в тех государственных органах, где устанавливались служебные оклады согласно чину.

В других случаях, когда имелся сформированный штат, назначался оклад в соответствии с конкретной должностью, занимаемой служащим [15].

На наш взгляд, под жалованием 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.

Стимулирование правомерного поведения, безупречной службы должностных лиц осуществлялось через институт поощрения.

Полагаем, что было бы целесообразным на законодательном уровне установить право государственного служащего на поощрение.

Однако, говорить о систематическом применении стимулирующего воздействия на государственных служащих не приходится. Сам размер жалованья львиной доли служащих был не высок, была сильно распространена лихоимство и иные коррупционные проявления. Об этом пишет Н.Ф. Дубровин, который отмечал, что «...гражданский губернатор получает гораздо менее жалованья, чем вице-губернатор, заведующий в губернии казёнными интересами и губернатору подчинённый. Управляющий винною продажей в уезде один получает более жалованья, чем все вместе чиновники целого уезда. Исправник имеет 200 руб. в год,

уездный судья - 250 руб., а чиновник особых поручений при вице-губернаторе или ревизор кабаков получает 1600 руб. жалованья и 1500 руб. на разъезды. Все чиновники гражданских судов, несмотря на большие занятия, имеют жалованья менее чем чиновники казённых палат» [16].

Полагаем, что качество государственного управления в целом, а также непосредственное отношение к службе чиновников всех уровней в частности, напрямую зависело от размеров жалованья. Одной из весомых детерминант коррупционных правонарушений, медлительности, волокиты в государственных делах мы считаем недостаточное материальное обеспечение.

Безупречность и беспорочность службы – два критерия, лежащих в основе получения права на пенсионное обеспечение. Устав о пенсиях и единовременных пособиях от 6 декабря 1827 года устанавливал, что если государственный служащий во время прохождения службы совершил проступок или преступление, то он лишался пенсионного обеспечения в последующем [17].

Проанализировав законодательство о пенсионном обеспечении государственных служащих в дореволюционный период, мы пришли к выводу, что нормодателями подробно урегулированы вопросы пенсионного обеспечения служащих. Предоставлены гарантии получения пенсии в случае выхода в отставку и в случае тяжелого заболевания [18].

При наступлении обстоятельств, порождающих правовые последствия для получения пенсии, государственный служащий обращался с прошением и иными свидетельствующими документами к своему непосредственному руководству, которое, рассмотрев представленные документы, направляло документы в соответствующее министерство по принадлежности, приложив свое мнение по вопросу назначения пенсии в месячный срок.

Итоговым документом, с момента получения которого лицо начинало получать пенсию, был приказ об увольнении в отставку. В исключительных случаях служащим гражданского ведомства разрешалось оставаться на службе и, одновременно, получать пенсионные выплаты. Например, преподаватели университетов.

Анализ служебного законодательства свидетельствует о том, что обязанности государственных служащих, условно, можно подразделить на две группы:

- 1) общие обязанности, касающиеся всех категорий чиновников;
- 2) специальные обязанности, устанавливаемые отдельным должностным лицам.

В дореволюционной литературе высказывалось мнение об особой значимости обязанности – верной службе главе государства [19]. Отмечалось, что служащие обязаны соблюдать верность государю в случае возникновения столкновения с обязанностями служебной дисциплины. Интересы службы и ее дисциплина имели прямое преимущество. На наш взгляд, в данном случае усматривается обязанность избегать возникновения конфликта интересов, столь широко распространенного в сфере государственного управления, что находит свою реализацию в современном Российском правовом поле.

Обладая властными полномочиями, государственные служащие имели реальные возможности для их использования не целевым, противозаконным способом, как в личных целях, так и в интересах третьих лиц, для предотвращения возникновения которых была создана система норм права, призванная ограничить права служащих всех уровней. Правовые ограничения также выступали одним из базисных элементов правового статуса государственных служащих.

По своей правовой природе ограничения представляли собой определенные лишения, которые возлагались на служащего с момента

издания приказа о приеме на службу и прекращающими свое действие в момент ухода на пенсию или по иным основаниям, предусмотренным Уставом о службе по определению от Правительства.

Как в первой, так и во второй половине XIX века Правительствующим Сенатом проведена работа по ликвидации практики работы по совместительству среди чиновников.

Кабинет Министров своим решением от 7 ноября 1868 года постановил запретить участие в учреждении товариществ железных дорог государственным служащим, имеющим прямое влияние на государственную администрацию.

Таким образом, законодательное регулирование статуса государственных служащих по отечественному дореволюционному законодательству отражало общую государственную политику, нацеленную на создание профессиональной системы государственного управления. Подобная система могла успешно функционировать при наличии детально регламентированного статуса такого ключевого элемента системы – государственных служащих. Так, базовые начала правового статуса государственных служащих получили свое развитие и на дальнейших этапах развития законодательства о государственной службе.

Список использованной литературы:

1. Советский энциклопедический словарь. – М.: Советская энциклопедия, 1987. – С. 1270.
2. См., например: *Витрук Н.В.* Правовой статус личности: Содержание, виды и тенденции в развитии // Проблемы правового статуса субъектов права: Межвуз. сб. – С. 13.
3. *Черемухина Ю.А.* Административно-правовой статус несовершеннолетних как объекта административной опеки: Монография / Ю.А. Черемухина: Воронежский филиал Российской академии государственной службы при Президенте РФ. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2004. – С. 67.
4. *Охотский Е.В.* Правовой статус государственного служащего Российской Федерации // Государство и право. – 2003. - № 9. – С. 17.
5. *Старилов Ю.Н.* Служебное право: Учебник / Ю.Н. Старилов. – М., 1999. – С. 319.

6. *Лазаревский Н.И.* Лекции по русскому дореволюционному праву. Т. 2. Административное право. Ч. 1. Органы управления. – СПб.: тип. акц. общ. Слово, 1910. – С. 78.

7. *Градовский А.Д.* Начала русского государственного права: в 2 т. / М.: Издательство «Зерцало», 2006. - С. 54 – 55.

8. ПСЗ. II. Т. XV. № 13361.

9. ПСЗ. II. Т. XXVI. Отд. 1. № 50585.

10. *Коркунов Н.М.* Русское государственное права. Т. 1. СПб., 1904. – С. 287 – 288; *Лазаревский Н.И.* Указ. соч. – С. 105 – 113.

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. *Коркунов Н.М.* Указ. соч. – С. 286 – 287.

14. СЗ РИ. Т. 3. Кн. 1. – СПб., 1896. – Ст. 543.

15. *Гущева Н.В.* Ответственность чиновников за должностные проступки и преступления по русскому дореволюционному законодательству в XIX – нач. XX века. Дисс. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород. 2006. - С. 87.

16. *Дубровин Н.Ф.* Русская жизнь в начале XIX века // Русская Старина. - 1899. - Т. 98. - Кн. 4. - С. 61.

17. СЗ РИ. Т. 3. Кн. 2. – СПб., 1896. – С. 10.

18. Правом на получение пенсии в размере полного оклада имели чиновники, прослужившие в гражданском ведомстве 35 лет и более. Служившим в учебной службе Министерства народного просвещения, необходимый срок выслуги сокращался, он составлял 25 лет.

19. *Градовский А.Д.* Указ. соч. - С. 99.

References

1. Sovetskij jenciklopedicheski slovar'. – М.: Sovetskaja jenciklopedija, 1987. – S. 1270.
2. Sm., naprimer: Vitruk N.V. Pravovoj status lichnosti: Soderzhanie, vidy i tendencii v razvicii // Problemy pravovogo statusa sub#ektov prava: Mezhvuz. sb. – S. 13.
3. Cheremuhina Ju.A. Administrativno-pravovoj status nesovershennoletnih kak ob#ekta administrativnoj opeki: Monografija / Ju.A. Cheremuhina: Voronezhskij filial Rossijskoj akademii gosudarstvennoj sluzhby pri Prezidente RF. – Voronezh: Izd-vo Voronezh. gos. un-ta, 2004. – S. 67.
4. Ohotskij E.V. Pravovoj status gosudarstvennogo sluzhashhego Rossijskoj Federacii // Gosudarstvo i pravo. – 2003. - № 9. – S. 17.
5. Starilov Ju.N. Sluzhebnoe pravo: Uchebnik / Ju.N. Starilov. – М., 1999. – S. 319.
6. Lazarevskij N.I. Lekcii po russkomu dorevoljucionnomu pravu. Т. 2. Administrativnoe pravo. Ch. 1. Organy upravlenija. – SPb.: tip. akc. obshh. Slovo, 1910. – S. 78.
7. Gradovskij A.D. Nachala russkogo gosudarstvennogo prava: v 2 t. / М.: Izdatel'stvo «Zercalo», 2006. - S. 54 – 55.

8. PSZ. II. T. XV. № 13361.
9. PSZ. II. T. XXVI. Otd. 1. № 50585.
10. Korkunov N.M. Russkoe gosudarstvennoe prava. T. 1. SPb., 1904. – S. 287 – 288; Lazarevskij N.I. Ukaz. soch. – S. 105 – 113.
11. Kushin A.O. Sistematischeskij sbornik pravitel'stvennyh postanovlenij i razjasnenij o sbore pri postuplenii na gosudarstvennuju sluzhbu i pri uvelichenii soderzhanija sostojashhim na gosudarstvennoj sluzhbe licam. – SPb.: tip. V. Kirgibauma, 1891. – S. 2 – 3.
12. Zakonodatel'stvom bylo predusmotreno obstojatel'stvo, pri kotorom denezhnoe soderzhanie gosudarstvennym sluzhashhim vyplachivalos' neposredstvenno s momenta nachala fakticheskogo ispolnenija sluzhebnyh objazannostej, esli sluzhashhij uklonjalsja ot ispolnenija svoih sluzhebnyh objazannostej, za iskljucheniem obstojatel'stv, podtverzhdajushhij 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. Korkunov N.M. Ukaz. soch. – S. 286 – 287.
14. SZ RI. T. 3. Kn. 1. – SPb., 1896. – St. 543.
15. Gushheva N.V. Otvetstvennost' chinovnikov za dolzhnostnye prostupki i prestuplenija po russkomu dorevoljucionnomu zakonodatel'stvu v XIX – nach. XX veka. Diss. ... kand. jurid. nauk. N. Novgorod. 2006. - S. 87.
16. Dubrovin N.F. Russkaja zhizn' v nachale XIX veka // Russkaja Starina. - 1899. - T. 98. - Kn. 4. - S. 61.
17. SZ RI. T. 3. Kn. 2. – SPb., 1896. – S. 10.
18. Pravom na poluchenie pensii v razmere polnogo oklada imeli chinovniki, prosluzhivshie v grazhdanskom vedomstve 35 let i bolee. Sluzhivshim v uchebnoj sluzhbe Ministerstva narodnogo prosveshhenija, neobhodimyj srok vyslugi sokrashhalsja, on sostavljal 25 let.
19. Gradovskij A.D. Ukaz. soch. - S. 99.