

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Кубанский государственный аграрный университет
имени И.Т. Трубилина»

На правах рукописи

Архиреева Анастасия Сергеевна

**ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ (СТАТУС) ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ
(начало XIX века – 1917 год)**

Специальность: 12.00.01 – теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель -
доктор юридических наук,
профессор, Заслуженный деятель
науки Российской Федерации
Л.П. Рассказов

Краснодар – 2017

Оглавление

	Стр.
Введение.....	3
Глава 1. Правовая природа института государственной службы.....	18
1.1. Теоретико-правовые основы института государственной служб.....	18
1.2. Основные этапы становления и развития института государственной службы в Российском государстве	44
Глава 2. Юридическое содержание правового положения (статуса) государственных служащих гражданского ведомства по законодательству Российской империи в XIX веке – начале 1917 года.....	66
2.1. Права и обязанности государственных служащих гражданского ведомства.....	66
2.2. Система гарантий, поощрений, ограничений и запретов как элементов правового положения (статуса) государственных служащих гражданского ведомства.....	88
2.3. Институт юридической ответственности государственных служащих гражданского ведомства как концептуальная основа борьбы со взяточничеством и лихоимством на государственной службе.....	110
Заключение.....	135
Библиографический список используемой литературы	140

Введение

Актуальность темы исследования. В настоящее время институт государственной гражданской службы Российской Федерации, являясь ключевым элементом системы государственного управления, находится на очередном этапе реформирования, который осложнён внешне-политическими и социально-экономическими обстоятельствами. Для того, чтобы достичь качественно нового уровня реформирования института государственной гражданской службы Российской Федерации, необходимо взвешенное совершенствование законодательства, определение возможных путей такого совершенствования, в том числе посредством оптимизации кадрового состава, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации, обращая особое внимание на нормативное обеспечение правового положения (статуса) государственных гражданских служащих.

Достижение этих целей будет возможным при условии исследования исторического опыта законодательного регулирования правового положения (статуса) государственных гражданских служащих в Российской империи, включающего в себя совокупность прав, обязанностей, гарантий, ограничений, запретов, юридической ответственности. Изучение практики нормативного обеспечения правового положения (статуса) государственных гражданских служащих в Российской империи имеет сегодня как теоретическую, так и практическую значимость в контексте сложной финансово-экономической ситуации, в связи с которой Президентом Российской Федерации В.В. Путиным поставлена задача по оптимизации работы кадрового состава субъектов государственного управления, в том числе по обеспечению их отлаженной внутренней работы, совершенствованию управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации и повышению качества его формирования¹.

¹ См.: Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 – 2018 годы: Указ Президента РФ от 11 августа 2016 года № 403 // Собрание законодательства РФ. - 2016. - № 33. - Ст. 5165.

В связи с этим представляется своевременным, актуальным, научно и общественно значимым исследование особенностей правового положения (статуса) государственных служащих гражданского ведомства в Российской империи в XIX – начале XX века, поскольку именно данный этап развития института отечественной государственной службы во многом был взят за основу при разработке подходов и отправных начал института государственной службы как в советской, так и современной России. Кроме того, исследуемый временной период был этапом глобальных реформ, сопровождающимся активным совершенствованием правовой системы.

Хронологические рамки исследования ограничены периодом с 1802 по 1917 год. Определение начальной даты исследования вызвано реформами Александра I в сфере государственного управления, активным упорядочением законодательства о государственной службе, изданием указов, определяющих статус государственных служащих¹, формированием в дальнейшем законодательства на основе инкорпорации (Полное собрание законов Российской империи), консолидации отдельных его частей (Свод законов Российской империи), планового кодифицирования отдельных правовых отраслей, в результате чего был подготовлен первый в истории Российского государства и Европы «Свод уставов о службе гражданской». Конечная дата исследования соотносится с прекращением существования монархии в России и отменой ранее действовавшей системы нормативных правовых актов.

Объектом исследования являются общественные отношения, связанные со сферой государственного управления в Российской империи в начале XIX – начале XX века.

Предмет исследования составляет институт государственной службы в Российской империи в начале XIX – начале XX века, его юридическая природа, правовой механизм регламентации статуса государственных гражданских служащих.

¹ См., например: О неповышении Сенату никого чином прежде выслуги узаконенных лет: Указ Александра I от 2 июня 1808 г. // ПСЗ. - Т. 30. - № 25056; О воспрещении приносить подарки Начальникам Губерний и другим чиновникам: Указе Сената от 10 марта 1812 года // ПСЗ. - Т. 32. - № 25028.

Методологической основой исследования являются методы изучения государственно-правовых явлений и процессов. Используется принцип историзма, целью которого является всесторонний, последовательный анализ конкретных исторических событий. В исследовании применяются методы: диалектический, логический, сравнительного правоведения, системный, структурно-функциональный, статистический, прогностический, формально-юридический.

Источниковую базу исследования составляют источники, которые представляется возможным подразделить на пять подгрупп, отличающихся между собой по содержанию, источникам происхождения, а также правовой природой.

В состав первой группы входит массив законодательных актов, памятники отечественного права, создавшие фундамент для становления и развития института государственной гражданской службы, например, Свод уставов о службе гражданской, «Устав о Службе Гражданской по определению от Правительства», Указ «О расписании должностей гражданской службы по классам, от XIV до V включительно», Указ «О непризнании прав действительной службы за почетными придворными должностями», Указ «Об устройстве училищ», Уложение о наказаниях уголовных и исправительных, Устав уголовного судопроизводства. Большую научную и историческую ценность представляют документы, объединенные в Полное собрание законов Российской империи.

Вторая группа источниковой базы исследования состоит из материалов судебной практики уголовного кассационного департамента Правительствующего Сената, которые были посвящены спорным вопросам, касающимся служебной деятельности чиновников гражданского ведомства, в том числе единообразного применения мер юридической ответственности должностными лицами гражданского ведомства и судами.

Третью группу источниковой базы исследования составляют тексты законопроектов, подготовленных в рамках поэтапного реформирования института отечественной государственной службы. Их подробный анализ позволяет определить основные этапы становления и развития подходов, концепций совершенствования института государственной службы и, в частности, института государственной гражданской службы. В Российской империи в XIX – начале XX века разработки М.М. Сперанского, П.О. Бобровского были посвящены именно вопросам со-

вершенствования института государственной службы как с позиции отечественного опыта правового регулирования, так и с учётом опыта нормативного закрепления ведущих государств Европы.

Четвёртую группу составляют отчёты Министерства юстиции, содержащие сводные данные о привлечении к ответственности государственных служащих гражданских ведомств. Указанная информация предоставляет возможность дать оценку эффективности работы государственного аппарата в профилактике должностных правонарушений и борьбе с ними.

В особую группу можно объединить материалы периодической печати, комментарии, энциклопедические словари. Достаточную ценность представляют мемуары, записки современников¹, непосредственная деятельность которых была связана со службой в гражданских ведомствах.

Основу неопубликованной источниковой базы составили архивные материалы фондов Российского государственного исторического архива (Ф. «Комитета министров № 1263. Приложение к журналу Комитета министров за май 1847 г.» ч. III, д. 1869; Ф. «Комитета министров № 1263. Приложение к журналу Комитета министров за май 1847 г.» ч. III, д. 1861; Ф. «Комитета министров», д. 1776), Государственного архива Российской Федерации (Ф. III «О деле губернатора Псковской губернии Г.М. Бартоломея», отд., 1 экспл., 1845 г., д. 95), Отдела рукописей Государственной Публичной библиотеки (Ф. М.П. Веселовского, Ф-ГУ, д. 861).

Исследование проведено с привлечением значительного количества как современных нормативных правовых актов, так и нормативно-исторического материала Российской империи, что позволяет сформировать достаточно полное представление о становлении и развитии правового положения (статуса) государственных гражданских служащих в XIX – начале XX века, определить проблемы правового регулирования, требующие дополнительного анализа, а также достоинства, которые можно

¹ Зарудный, А.С. Письмо опытного чиновника сороковых годов младшему собрату, поступающему на службу // Русская Старина. 1899. - Т. 100; Лунин, М.С. Сочинения в письмах. – Пг., 1923; Вигель, Ф.Ф. Записки: - Ч. 3. – М.: Русский архив, университет. тип., 1891 – 1893; Винский, Г.В. Моё время. СПб., 1914.

использовать при реформировании института государственной гражданской службы в настоящее время.

Цель исследования состоит в том, чтобы на основе изучения нормативных правовых актов, эмпирического материала, документов, теоретико-правовых и историко-правовых научных исследований проанализировать эволюционирование правового положения (статуса) государственных гражданских служащих в XIX – начале XX века.

Для достижения указанной цели в исследовании определены следующие задачи:

- проанализировать теоретико-правовые вопросы развития института государственной гражданской службы в Российской империи;

- определить в соответствующем историко-правовом контексте содержательное наполнение категорий права: «правовое положение (статус) государственных служащих гражданского ведомства», «обязанности государственных служащих гражданского ведомства», «институт юридической ответственности государственных служащих гражданского ведомства»;

- исследовать содержательный аспект становления и развития института государственной службы в Российском государстве;

- исследовать состояние правового регулирования статуса государственных служащих в Российской империи;

- определить концептуальные направления выработки механизмов правовой регламентации элементов правового статуса государственных служащих гражданского ведомства, регулирования их публичных прав и обязанностей, ограничений, запретов, ответственности;

- исследовать эффективность применения мер института юридической ответственности государственных служащих гражданского ведомства в Российской империи.

Степень научной разработанности проблемы. Необходимо отметить, что вопросам исследования правового положения (статуса) государственных служащих гражданского ведомства уделено недостаточно внимания, несмотря на их важность.

Внимание дореволюционных авторов было сконцентрировано на истории и работе центральных учреждений России: Сената¹, Верховного Тайного совета и Кабинета², Государственного совета³, института местного управления⁴. Авторами анализировалась организация работы указанных учреждений (их кадровый состав, порядок служебной деятельности чиновников, их контрольные полномочия).

В работах Н.М. Коркуно⁵, Н.К. Нелидов⁶, В.О. Ключевского⁷, А.Д. Градовского⁸, Н.И. Лазаревского⁹, В.В. Ивановского¹⁰ и других исследованы отдельные аспекты правового обеспечения статуса чиновников гражданского ведомства. При этом преобладающая часть научных трудов была посвящена либо вопросам ответственности чиновников, либо вопросам их правомочий. Отсутствовали работы, исследующие статус чиновников с позиции его комплексного характера. Особенного внимания заслуживает работа «Русское государственное право», автором которой является В.В. Ивановский¹¹. В указанном исследовании впервые в истории отечественной правовой науки институт государствен-

¹ Филиппов, А.Н. История Сената в правление Верховного Тайного Совета и Кабинета. Юрьев. 1895; Голицын, П. Первый век Сената. СПб., 1910; «История Правительствующего Сената за двести лет. 1711-1911 гг.», Т. 1 - 5. СПб., 1911; Веретенников, В.И. Очерки истории генерал-прокуратуры в России доекатерининского времени. Харьков, 1915.

² Вяземский, Б.Л. Верховный Тайный Совет. СПб., 1909.

³ Даневский, П.Н. История образования Государственного совета в России. СПб., 1859; Щеглов, В.Г. Государственный совет в царствование Александра I. Ярославль, 1895.

⁴ Андреевский, И. О наместниках, воеводах и губернаторах. СПб., 1864; Мрочек-Дроздовский, П.Н. Областное управление России в XVIII в. М., 1876; Блинов, Б. Губернаторы. Историко-юридический очерк. СПб., 1905.

⁵ Коркунов, Н.М. Русское государственное право: в 2 Т. 6-е изд. СПб., 1908; Коркунов, Н.М. Русское государственное право. Т. II. Ч. Особенная, издание шестое, СПб, 1909.

⁶ Нелидов, Н.К. Юридические и политические основания государственной службы. – Ярославль, 1874.

⁷ Ключевский, В.О. Боярская дума Древней Руси. М., 1997.

⁸ Градовский, А.Д. Высшая администрация России XVIII века и Генерал-прокуроры. СПб, 1866; Градовский, А.Д. Начала русского государственного права: в 2 т. / М.: Издательство «Зерцало», 2006; Градовский, А.Д. Начала русского государственного права // Собр. соч. СПб., 1908.

⁹ Лазаревский, Н.И. Лекции по русскому дореволюционному праву. Т. 2. Административное право. Ч. 1. Органы управления. – СПб.: тип. акц. общ. Слово, 1910; Лазаревский, Н.И. Ответственность за убытки, причиненные должностными лицами. – СПб., 1905; Лазаревский, Н.И. Предание должностных лиц суду / Н.И. Лазаревский // Право. - 1903.- № 8.

¹⁰ Ивановский, В.В. Русское государственной право. Т. 1. Верховная власть и ее виды. Казань, 1895.

¹¹ Там же.

ной службы выделен как обособленная, самостоятельная часть публичного права.

В послереволюционный период (в 20-х годах XX века) проблемы реформирования института отечественной государственной службы и такого его компонента, как государственные служащие, в литературе достаточно длительный период не анализировались. В некоторых работах М. Ольминского¹, М.В. Довнар-Запольского² были предприняты попытки исследовать правовую природу института государственной службы.

Советский период отечественной историографии не характеризовался избытком научных работ, посвящённых реформированию института отечественной государственной службы. Лишь в 60-80-х годах XX века в отдельных работах Н.П. Ерошкина³, Н.Ф. Демидовой⁴, С.М. Троицкого⁵, А.В. Оболонского⁶, И.Н. Пахомова⁷, В.А. Воробьева⁸ были исследованы основные направления развития советской системы государственной службы и правового статуса чиновников.

С принятием Конституции Российской Федерации 1993 года было положено начало зарождению нового научного направления, посвящённого исследованию института отечественной государственной службы. В многочисленных научных статьях, монографиях, диссертационных исследованиях предпринимались попытки сформировать различные видения реформирования института государственной службы⁹. При этом лишь в некоторых работах представителей

¹ Ольминский, М. Государство, бюрократия и абсолютизм в истории России. М., 1925.

² Довнар-Запольский, М.В. Администрация и суд при Николае I. Баку, 1925.

³ Ерошкин, Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1968.

⁴ Демидова, Н.Ф. Служилая бюрократия в России XVIII века и ее роль в формировании абсолютизма. М., 1987.

⁵ Троицкий, С.М. Русский абсолютизм и дворянство в XVIII в. М., 1974.

⁶ Оболонский, А.В. Человек и государственное управление. М., 1987.

⁷ Пахомов, И.Н. Советская государственная служба (понятие и основные принципы). Киев, 1964.

⁸ Воробьев, В.А. Советская государственная служба (административно-правовые аспекты). Ростов-на-Дону, 1986.

⁹ Манохин, В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997; Атаманчук, Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика: Монография. М., 2003; Гришковец, А.А. Государственная служба и гражданское общество: правовые проблемы взаимодействия (практика России) / А.А. Гришковец // Государство и право. - 2004. - № 1. - С. 24-36; Козбаненко, В.А. Структурно-видовые особенности государственной службы Российской Федерации / В.А. Козбаненко // Государство и право. - 1998. - № 12. - С. 37 -

научной доктрины исследовался исторический опыт правового регулирования статуса государственных служащих. Среди подобных работ особенно выделяется диссертационное исследование «Бюрократия в Российском государстве: историко-теоретический аспект» А.А. Воротникова¹, в котором проведён анализ правового обеспечения работы государственно-служебного аппарата в дореволюционной России вплоть до февраля 1917 года.

В современной отечественной юридической литературе вопросы законодательного регулирования статуса чиновников в дореволюционный период изучены в недостаточной мере. В целом ряде диссертационных исследований анализируются лишь некоторые аспекты нормативного обеспечения правового положения (статуса) чиновников гражданского ведомства в Российской империи, при этом одни работы строго ограничены временными рамками, в других же рассматриваются отдельные элементы правового положения (статуса) государственных служащих гражданского ведомства². При этом заслуживают особого внимания такие работы, как диссертационное исследование Д.Б. Миннигуловой: «Административно-правовой статус государственных гражданских служащих и проблемы его реализации»³; Т.И. Метушевской: «Правовой статус госу-

46; Буравлев, Ю.М. Проблемы реформирования и управления системой государственной службы в России / Ю.М. Буравлев // Государство и право. - 2003. - № 7. - С. 10 - 18; Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих: Круглый стол журнала «Государства и право» (подготовлено Л.А. Морозовой) // Государство и право. - 2000. - № 3. - С. 20 - 36; № 4. - С. 15-30; Реформирование системы государственного и муниципального управления в Российской Федерации / Под ред. В.Б. Слатинова. Курск, 2006.

¹ Воротников, А.А. Бюрократия в российском государстве: Историко-теоретический аспект: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук / Воротников Андрей Алексеевич. - Саратов, 2005.

² Юркин, Н.Г. Приказные управленцы XVI – XVII вв.: уровень образования и морально-нравственные черты: дисс. ... канд. ист. наук / Юркин Николай Георгиевич. - Иваново, 2002; Левин, Л.З. Чинопроизводство в России XV – начале XX века (историко-правовые аспекты): дисс. ... канд. юрид. наук / Левин Лев Залманович. - СПб, 2004; Очаковский, В.А. Становление и развитие института юридической ответственности государственных служащих в дореволюционной России (начало XVIII – конец XIX века): дисс. ... канд. юрид. наук / Очаковский Виктор Александрович. - Краснодар, 2013.

³ Миннигулова, Д.Б. Административно-правовой статус государственных гражданских служащих и проблемы его реализации: дисс. ... докт. юрид. наук: / Миннигулова Динара Борисовна. - М., 2013.

дарственного служащего в России в XVIII первой половине XIX вв.»¹; М.Е. Волочковой: «Институт государственной гражданской службы Российской империи»².

В научных исследованиях Ю.Н. Старилова³, В.Д. Граждан⁴, М.Б. Добробабы⁵, А.Ф. Ноздрачёва⁶, Г.В. Атаманчука⁷, И.Н. Барцица⁸, Ю.И. Верхотурова⁹ анализируются современное правовое регулирование статуса государственных гражданских служащих, эффективность его реализации, перспективы развития.

Вопросам юридической ответственности как элемента правового положения (статуса) государственных служащих посвящены работы Ю.Н. Старилова¹⁰ и Е.В. Охотского¹. Учёные-административисты в своих работах справедли-

¹ Метушевская, Т.И. Правовой статус государственного служащего в России в XVIII – первой половине XIX вв.: дисс. ... канд. юрид. наук / Метушевская Татьяна Иосифовна. - М., 2007.

² Волочкова, М.Е. Институт государственной гражданской службы Российской Империи: дисс. ... канд. юрид. наук / Волочкова Марина Евгеньевна. – М., 2010.

³ Старилов, Ю.Н. Службное право: Учебник / Ю.Н. Старилов. – М., 1999.

⁴ Граждан, В.Д. Государственная гражданская служба: Учебное пособие. – М.: Изд-во «ЮРКНИГА», 2007; Граждан, В.Д. Предмет и функции государственной службы // Государственная служба. - 2003. - № 3.

⁵ Добробаба, М.Б. Административно-правовой статус государственных служащих субъектов Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук / Добробаба Марина Борисовна. - Ростов-на-Дону, 2006.

⁶ Ноздрачёв, А.Ф. Системная регламентация административной деятельности: отечественная доктрина и практика / А.Ф. Ноздрачёв // Законодательство и экономика. - 2011. - № 8; Ноздрачёв, А.Ф. Преобразования в системе государственной службы в контексте административной реформы / А.Ф. Ноздрачёв // Законодательство и экономика. - 2006. - № 1; Ноздрачёв, А.Ф. О совершенствовании нормативной базы гражданской службы и необходимости мониторинга правоприменительной практики в сфере гражданской службы / А.Ф. Ноздрачёв // Законодательство и экономика. - 2007. - № 2.

⁷ Атаманчук, Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, практика: Монография. М., 2003; Атаманчук, Г.В. В поисках истины / Г.В. Атаманчук // Государственная служба. - 2000. - № 3.

⁸ Службное право (Государственная гражданская служба): Учебное пособие / Общ. Ред. Барциц И.Н., рук. авт. колл. Игнатов В.Г. – Москва: ИКЦ «МарТ», Ростов н/Д: Издательский центр «МарТ», 2007.

⁹ Верхотуров, Ю.И. О возникновении и развитии института чиновничества в дореволюционной России / Ю.И. Верхотуров // Труды Кубанского государственного аграрного университета. - 2006. - № 4. - С. 229 – 242; Верхотуров, Ю.И. Из истории возникновения и развития органов управления государственной гражданской службой в дореволюционной России / Ю.И. Верхотуров // Труды Кубанского государственного аграрного университета. - 2006. - № 2. - С. 269 – 281.

¹⁰ Старилов, Ю.Н. Службное право: учебник. М.: БЕК, 1996.

ливо отмечали, что ответственность государственных служащих является центральным элементом их правового статуса.

Вместе с тем исследование правового положения (статуса) государственных служащих гражданского ведомства в Российской империи в большинстве случаев происходит ограничено, используется нормативный материал и отдельные материалы практики. В редких случаях авторами фрагментарно анализируются акты высших судебных инстанций, отчётов профильных органов государственной службы о состоянии законности в сфере государственного управления, ещё реже анализируются архивные сведения, касающиеся правового обеспечения статуса государственных служащих гражданского ведомства в Российской империи.

Научная новизна исследования и основные положения, выносимые на защиту. Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что с учётом новых подходов предпринята попытка комплексного исследования нормативного положения (статуса) государственных служащих гражданского ведомства в Российской империи в начале XIX – начале XX века, которая ранее в разрезе подобного историко-правового периода не предпринималась.

В ходе исследования автором:

- с новых позиций проведён анализ правового положения (статуса) государственных гражданских служащих в Российской империи;
- по-новому определены закономерности нормативного регулирования статуса государственных служащих гражданского ведомства в Российской империи.

В работе впервые:

- дана характеристика основным направлениям правотворческой политики в сфере государственной службы в Российской империи в начале XIX – начале XX века, определена специфика содержания нормативных правовых актов, регламентирующих нормативную основу правового положения (статуса) государственных служащих;

¹ Охотский, Е.В. Правовой статус государственного служащего Российской Федерации / Е.В. Охотский // Государство и право. - 2003. - № 9.

- дана характеристика кадровому обеспечению института государственной службы в Российской империи;
- определён механизм реализации антикоррупционной политики на государственной службе;
- подробно раскрыто содержание основных элементов правового положения (статуса) государственных служащих гражданского ведомства в Российской империи в XIX – начале XX века: публичных прав, обязанностей, законных интересов, гарантий, поощрений, ограничений, запретов, юридической ответственности;
- раскрыты отдельные аспекты должностных правонарушений соответствующего периода, определены причины и условия их возникновения.

В результате исследования разработаны основные положения, которые выносятся автором на защиту:

1. Государственная служба в Российской империи XIX – начала XX века – это особый, комплексный, публично-правовой институт, осуществляющий нормативную регламентацию правового статуса лиц, обеспечивающих реализацию полномочий государственных органов, основываясь на профессионализме, компетентности и открытости деятельности.

2. Правовое положение (статус) государственных служащих гражданского ведомства в Российской империи XIX – начала XX века представляет собой упорядоченную совокупность публичных прав, обязанностей, гарантий, поощрений, ограничений, запретов, юридической ответственности.

3. В Российской империи отсутствовало легальное определение термина «государственная должность». Данное обстоятельство указывает на низкий уровень нормотворческой техники. Кроме того, отсутствие надлежащего дефинитивного обеспечения рассматриваемой категории права создавало ситуацию двоякого толкования и, как следствие, неоднозначного применения на практике. Примером может служить институт совместительства на государственной службе, порочную практику реализации которого неоднократно пытались прекратить. Очевидно, что совместительство, будучи запрещённым на нормативном уровне, оказывало негативное влияние на состояние законности в сфере государственного управления в XIX – начале XX века.

4. Исследовав генезис института отечественной государственной службы предлагается выделить следующие этапы его становления и развития:

1) формирование и развитие института государственной службы в Древнерусском государстве и Московской Руси;

2) развитие института государственной службы в Российской империи;

3) советский этап развития государственно-служебных отношений (1917 – 1993 годы);

4) развитие института государственной службы в постсоветский период развития Российского государства (1993 год – по настоящее время).

5. Важнейшим основанием института государственной службы Российского дореволюционного государства выступало правовое положение (статус) служащего. Законодательство содержало отдельные пробелы в правовом регулировании статуса государственных служащих гражданского ведомства. В первую очередь, это проявлялось в недостаточно высоком уровне законодательной техники правовых актов, устанавливающих правовое положение (статус) служащих. Отсутствовало легальное определение многих центральных понятий, применяемых в правовом регулировании статуса чиновников. Часть элементов правового положения (статуса) не была в достаточной мере доработана как на нормативном уровне, так и на уровне практического применения. Многие нормы носили декларативный характер, отсутствовал контроль за их реализацией.

6. Нормативный институт прав и обязанностей государственных служащих гражданского ведомства в рассматриваемый период претерпел значительные изменения, в частности, был разработан унифицированный перечень прав и обязанностей гражданских чиновников, установлена система дополнительных гарантий обеспечения их статуса. Была сформирована качественно новая нормативная основа правового положения (статуса) государственных служащих. В Уставе «о службе Гражданской» определены основные права и обязанности гражданских служащих. При этом специальные права и обязанности служащих устанавливались в ведомственных, локальных и иных подзаконных актах.

7. Разработанная система наград за добросовестную службу являлась одним из достижений законодательства о государственной гражданской службе Российской империи в XIX – начале XX века. Самой распространенной формой поощрения являлось право на получение награды. Награды были следующих видов: Высочайшее благоволение; чины; ордена; пожалование земель; подарки от Высочайшего имени; единовременные денежные выдачи; звания личного или потомственного почетного гражданина; медали; кафтаны; зачет в действительную государственную службу времени, проведенного в частных занятиях в правительственных и общественных установлениях; представление прав государственного служащего лицам этими правами не пользующимися; случаи, когда судимость не считалась препятствием к наградам и другим преимуществам по службе; арендные деньги; прибавочное жалование; признательность начальства, объявленная с Высочайшего дозволения; звания Камергеров и Камерюнкеров Двора Его Императорского Величества.

Исторический опыт прошлого может быть использован при введении наград в систему государственной службы России и в наше время. Кроме того, основываясь на опыте дореволюционных законодателей представляется целесообразным в правовом положении (статусе) государственного гражданского служащего Российской Федерации закрепить его право на поощрение.

8. Сформированная система ограничений и запретов государственных служащих гражданского ведомства не позволяла чиновникам получать иные должности в коммерческих организациях, совмещая их со своими. Очевидно, что подобная правовая позиция законодателей заслуживает положительной оценки. В настоящее время данный запрет нашёл свою интерпретацию в нормах Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹.

9. В начале XIX века в законодательстве должностные преступления отождествлялись с иными видами противоправных деяний. Подобная правовая позиция во второй половине XIX века была ликвидирована в связи с проведе-

¹ Российская газета. - 2004. - № 162. - 31 июля.

нием Судебной реформы 1864 года и изданием Устава уголовного судопроизводства, в результате чего были законодательно определены следующие виды юридической ответственности, применяемые к государственным служащим гражданского ведомства за совершение противоправных деяний при исполнении служебных обязанностей: уголовная, дисциплинарная, гражданско-правовая.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что выводы, положения, вынесенные на защиту, материалы судебной практики в достаточной мере обеспечивают развитие историко-правовой науки исследуемого периода.

Выводы и предложения, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы при преподавании следующих курсов: «История государства и права», «История отечественной государственной службы», «Административное право», «Служебное право», а также при дальнейшем исследовании проблем нормативного регулирования статуса государственных служащих.

Практическая значимость исследования состоит в том, что проанализированные материалы могут представлять интерес как непосредственно для федеральных государственных гражданских служащих Российской Федерации, так и для государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации, осуществляющих свою служебную деятельность в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в контексте реализации своих полномочий. Кроме того, материалы исследования могут быть использованы федеральными органами законодательной и исполнительной власти в целях совершенствования нормативно-правовой базы, обеспечивающей их служебную деятельность.

Достоверность и обоснованность результатов исследования обеспечиваются:

- использованием научных методов познания, позволившим достичь качественного совпадения авторских результатов с отдельными данными и выводами, опубликованных в научных и иных работах, выполненных в науке теории и истории государства и права, а также других науках государственно-правового цикла по вопросам правового положения (статуса) государственных гражданских служащих в Российской империи (в начале XIX века – 1917 год);

- соответствием авторской позиции, рекомендаций и предложений по совершенствованию служебного законодательства;
- эмпирической базой исследования, выразившейся в изучении материалов судебной практики дореволюционного периода, архивных данных.

Апробация научных результатов. Основные положения диссертационного исследования апробированы на заседаниях кафедр теории и истории государства и права юридического факультета ФГБОУ ВО «Кубанский государственный аграрный университет имени И.Т. Трубилина» и ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»; внедрены и используются в процессе нормотворческой деятельности Законодательного Собрания Краснодарского края (акт о внедрении от 6 февраля 2017 года); получили освещение в публикациях автора, в выступлениях на научных конференциях, а также в ходе проведения семинарских и практических занятий в рамках преподавания дисциплины «Теория государства и права», «История отечественного государства и права».

Структура диссертации определена исходя из характера и специфики исследуемой темы, степени научной разработанности рассматриваемых в ней аспектов. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих пять параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы, а также приложения.

Глава 1. Правовая природа института государственной службы

1.1. Теоретико-правовые основы института государственной службы

Институт государственной службы занимает особое место среди государственно-правовых институтов. По своей юридической природе государственная служба как институт права является комплексным, сложнокомпонентным правовым явлением и имеет тесную взаимосвязь с рядом отраслей российского права (конституционное право, административное право, трудовое право).

С учётом этого в научной литературе неоднократно предпринимались попытки дать определение дефиниции «государственная служба». Учёные-юристы на разных этапах развития государственно-служебных отношений по-разному подходили к пониманию вышеуказанного понятия. Прежде всего, на наш взгляд, объясняется это постоянным изменением содержания института государственной службы в различные временные периоды.

В толковом словаре учёного-лингвиста В.И. Даля под термином «служба» понимается «служить кому, чему, к чему, либо на что, годиться, пригодиться, быть пригодным, полезным; быть орудием, средством для цели, идти в дело, на дело, быть нужным, надобным, по воле своей оказывать услуги, подавать помощь, услуживать, прислуживаться»¹.

Ожегов С.И. - российский языковед, лексиколог, лексикограф, исследователь норм русского литературного языка объясняет лексическое значение термина «служба» через слово служить - «делать что-нибудь, для кого-чего-нибудь, выполняя чью-нибудь волю, приказания, направлять свою деятельность на пользу чего-нибудь»².

Разделяя мнение А.Н. Филиппова³, отметим, что правовая дефиниция «государственная служба» испытывает на себе постоянное влияние различных

¹ Даль, В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: В 4 т. СПб., 1863-1866.

² Ожегов, С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. — 4-е изд., дополненное. — М.: Азбуковник, 1999.

³ Филиппов, А.Н. Учебник русского права. Юрьев, 1907. — С. 412.

факторов, в первую очередь политических, поскольку в тот или иной временной период менялись политические условия, а также содержание самой государственной службы как государственно-правового института.

В дореволюционный период развития Российского государства представители правовой доктрины по-разному толковали термины «служба» и «государственная служба». К примеру, Н.М. Коркунов определял государственную службу как «право распоряжения в определенном отношении властью»¹.

С точки зрения А.Д. Градовского² государственная служба – это юридическое отношение лица, которое возникает после того, как оно поступает на соответствующую должность государственной службы.

Толкование правовой категории «государственная служба» с точки зрения В.Ф. Дерюжинского следует осуществлять через термин «управление», т.е. как совокупность дифференцированных направлений деятельности государственных органов, направленных на решение задач и целей, являющихся неотъемлемыми для них и характеризующих государство как правомерный и культурный союз³.

Вызывает особый интерес работа В.В. Ивановского⁴, в которой справедливо отмечено, что зарождение института государственной службы произошло тогда, когда власть потеряла возможность реально и эффективно осуществлять власть лично, самостоятельно, не прибегая к помощи других лиц. В подобных случаях верховная власть прибегала к необходимости поиска лиц, способных воплощать её волю и интересы.

Основываясь на содержании института государственной службы в период с конца XVIII и до конца XIX века, В.В. Ивановский определял государственную службу как «свободный договор, порождающий одностороннее публично-обязательственное отношение частного лица к носителю верховной вла-

¹ Коркунов, Н.М. Русское государственное право: в 2 Т. 6-е изд. СПб., 1908. – Т. 1. – С. 400 - 401.

² Градовский, А.Д. Начала русского государственного права // Собр. соч. СПб., 1908. – Т. 8. – С. 27.

³ Дерюжинский, В.Ф. Полицейское право. Петроград. 1917. – С. 2.

⁴ Ивановский, В.В. Русское государственное право. Т. 1. Верховная власть и её виды. Казань, 1895. – С. 561

сти, в целях осуществления, в качестве уполномоченного, первым воли последнего»¹. Обратим внимание на то, что вышеуказанный подход был новым для отечественного законодательства и был установлен в «Жалованной грамоте дворянству» Екатерины II в 1785 году. В связи с этим была упразднена обязанность служить. С этого момента служба стала носить добровольный характер. При этом представляет интерес подход законодателя, в соответствии с которым обязательства в договоре являются односторонними и присущими только частному лицу, осуществляющему государственно-властные полномочия. Согласно данному подходу государство на себя не берёт никаких обязательств, что в определённой степени идёт в разрез с законодательным обеспечением института государственных служащих. Поскольку государственным служащим предоставлялись определённые права, гарантии, что свидетельствует о корреспондирующейся двусторонней связи между служащим и государством².

В 70-х годах XIX века Н. Нелидов понимал под государственной службой упорядоченную совокупность правовых отношений, возникающих между государственным органом и лицами, выступающими в роли агентов³. Использование автором термина «агенты» продиктовано договорной, добровольной основой служебных отношений. Полагаем, что подобный подход несколько неудачен, поскольку по своей правовой природе служебные отношения должны быть основаны на методе подчинения, чёткой регламентации поведения участников служебных отношений. В связи с этим предлагаем заменить слово «агенты» словами «лица, замещающие должность государственной службы».

Отметим, что в XIX веке правовая регламентация государственно- служебных отношений была несколько изменена по сравнению с предыдущими периодами становления и развития государственно- служебных отношений, что, как следствие, привело к трансформации концепций о правовой природе

¹ Ивановский, В.В. Русское государственное право. Т. 1. Верховная власть и её виды. Казань, 1895. – С. 565.

² См. подробнее: Атаманчук, Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, практика: Монография / М., 2003; Т.Г. Архипова, М.Ф. Румянцева, А.С. Сенин / История государственной службы в России XVII – XX веков. / М., 1999.

³ Нелидов, Н. Юридические и политические основания государственной службы. Ярославль, 1874. – С. 12.

института государственной службы. Подобные изменения были вызваны введением на законодательном уровне образовательного ценза. В указанный временной период руководством Российской империи была сделана ставка на повышение качества государственного управления посредством обязательного наличия высшего образования у должностных лиц. Более того, преследовалась цель обеспечить постоянную сменяемость кадрового состава государственных служащих, а также отбор лиц, претендующих на занятие той или иной должности государственной службы.

Своё эволюционное развитие правовая дефиниция «государственная служба» продолжила и в XX веке. Известный дореволюционный государствовед Н.И. Лазаревский справедливо отмечал, что термин «государственная служба» является комплексной категорией и поэтому включает в себя два важнейших аспекта. Первый сводится к тому, что первоосновой выступает правовая категория «должность». Таким образом, должность чиновника должна была быть в перечне должностей государственной службы. Второй аспект был связан с наличием правоспособности лица при поступлении на государственную службу, т.е. лицо должно было быть правомочно занимать ту или иную должность¹.

В советский период развития отечественной правовой системы (после революции 1917 года) исследованию правовой природы института государственной службы уделялось меньше внимания². Т.И. Метушевская полагает, что это объясняется «отсутствием собственного законодательства» о государственной службе³. В развитие указанного вопроса Б.М. Лазарев отмечал, что представители научной доктрины в советский период предпочитали размышлять о том, «как хороша государственная служба в СССР, чем она отличается от службы в буржуазных государствах»⁴.

В юридической литературе 90-х годов XX века в достаточной степени

¹ Лазаревский, Н.И. Лекции по русскому государственному праву. СПб., 1910. – С. 79.

² Метушевская, Т.И. Правовой статус государственного служащего в России в XVIII – первой половине XIX вв.: дисс. ... канд. юрид. наук / Метушевская Татьяна Иосифовна. - М., 2007. – С. 20.

³ Там же.

⁴ См. подробнее: Лазарев Б.М. Государственная служба. М., 1993. – С. 4.

уделено внимание исследованию правовой природы института государственной службы, в том числе исследованию ключевого, центрального понятия «государственная служба». Например, в работах Д.Н. Бахраха¹, Ю.Н. Старилова² и других уделено специальное внимание определению понятия «государственная служба».

Ю.Н. Старилов определяет государственную службу как особый вид трудовой деятельности, осуществляемый на профессиональной основе служащими государственных органов с целью исполнения задач и функций государства³. Поддерживая данный концептуальный подход, отметим, что достоинством данного определения является, в первую очередь, подчёркивание особенности государственной службы как вида деятельности, направленного на служение интересам государства. Кроме того, в исследовании Ю.Н. Старилова «Государственная служба в Российской Федерации: Теоретико-правовое регулирование» отмечается её особая юридическая природа и место в системе государственного права как обособленной совокупности правовых предписаний, объединённых в институт права.

Другого мнения придерживается Д.Н. Бахрах, предлагающий исследовать понятие «государственная служба» как вид общественно-полезной деятельности, который базируется на принципе возмездности (платности) и осуществляет государственное управление во всех сферах общества⁴.

Представители современной научной правовой доктрины⁵ по-разному исследуют правовую природу понятия «государственная служба». Условно мнения учёных можно подразделить на две правовые концепции: политиче-

¹ Бахрах, Д.Н. Государственная служба: основные понятия, её составляющие // Государство и право. - 1996. - № 5. - С. 10.

² Старилов, Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: Теоретико-правовое регулирование. М., 1997.

³ Там же.

⁴ Бахрах, Д.Н. Государственная служба: основные понятия, её составляющие // Государство и право. - 1996. - № 5. - С. 10.

⁵ Овсянко, Д.М. Государственная служба Российской Федерации: Учеб. пособие. - 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Юристъ, 2005; Граждан, В.Д. Предмет и функции государственной службы // Государственная служба. - 2003. - № 3; Граждан, В.Д. Государственная гражданская служба: Учебное пособие. - М.: Изд-во «ЮРКНИГА», 2007; Атаманчук, Г.В. В поисках истины // Государственная служба. 2000. № 3; Сурманидзе, И.Н. Должности и должностные лица государственной службы // Административное право и процесс. - 2009. - № 1.

скую и правовую.

Государственная служба как профессиональная деятельность по обеспечению реализации полномочий государственных органов¹ - позиция, используемая при характеристике политической концепции. Граждан В.Д. отмечает, что институт государственной службы выполняет функцию административной поддержки политическому руководству страны. Таким образом, государственная служба обеспечивает реализацию политических задач при помощи кадровых, экономических, организационных механизмов². Согласно данному подходу именно профессионализм является отличительным признаком служебной деятельности. В связи с этим государственные служащие наделяются особым административно-правовым статусом, необходимым для достижения государственных задач.

Представляет интерес и вторая правовая концепция государственной службы. Её сторонником является профессор Г.В. Атаманчук³. Он полагает, что в настоящее время использование политической концепции невозможно в силу того, что действующее служебное законодательство чётко регламентирует деятельность государственной администрации и обеспечивает взвешенную реализацию интересов как государственного органа, так и государственных служащих, наделяя последних особым административно-правовым статусом.

Следуя указанному подходу в статье «В поисках истины»⁴ Г.В. Атаманчук определяет следующие признаки института государственной службы:

- является специальным правовым институтом, определяющим порядок осуществления целей и функций государства;
- является публичным;
- его деятельность регламентирует особая совокупность норм права;
- центральным компонентом института государственной службы явля-

¹ Граждан, В.Д. Предмет и функции государственной службы // Государственная служба. - 2003. - № 3. - С. 26.

² Там же.

³ Атаманчук, Г.В. В поисках истины // Государственная служба. - 2000. - № 3.

⁴ Государственная служба. - 2000. - № 3. - С. 39.

ются государственные служащие, т.е. граждане Российской Федерации, обладающие специальными знаниями и др¹.

Обратим внимание на то, что в научной литературе правовая концепция нашла сторонников в лице Ю.Н. Старилова², Д.М. Овсянко³, А.В. Оболонского⁴ и других. Поддерживая рациональное мнение сторонников правовой концепции государственной службы, отметим, что необходимо продолжать поэтапное реформирование служебной деятельности основываясь на принципах плановости, экономической оптимизации затрат на содержание государственного аппарата, детальной регламентации статуса субъектов государственного управления, формирования системы управления государственной службой.

Современное служебное законодательство даёт определение государственной службы. Разработан и принят Федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58–ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», устанавливающий, что государственная служба Российской Федерации – «профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий:

- Российской Федерации;
- федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;
- субъектов Российской Федерации;
- органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации;
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов;
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уста-

¹ Метушевская, Т.И. Правовой статус государственного служащего в России в XVIII – первой половине XIX вв. : дисс. ... канд. юрид. наук / Т.И. Метушевская, М., 2007. – С. 23.

² Старилов, Ю.Н. Служебное право. М., 1996.

³ Овсянко, Д.М. Государственная служба Российской Федерации: Учеб. пособие. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2005. – С. 41.

⁴ Государственная служба (комплексный подход) // Отв. ред. А.В. Оболонский - М., 2000.

вами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации»¹.

На основании выше изложенного определим следующие отличительные свойства правовой дефиниции «государственная служба»:

1) носит комплексный характер нормативного обеспечения служебной деятельности, проявляющийся в том, что служебные отношения регулируются нормами различных отраслей российского права (конституционного права, административного права, трудового права, уголовного права, гражданского права);

2) является публично-правовым институтом, выражающим право народа как единственного источника государственной власти на профессиональное ведение его государственных дел в интересах всего населения;

3) опосредует общественные отношения в особой сфере – сфере государственного управления, связанной с непрерывным исполнительно-распорядительным характером деятельности органов исполнительной власти по организации и практическому исполнению общих предписаний, федеральных законодательных актов и нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации;

4) осуществляет правовое установление статуса лиц, обеспечивающих реализацию полномочий государственных органов. Указанная особенность сводится к тому, что правовое положение (статус) государственных служащих регулируется исключительно нормами административного права, за исключением тех случаев, когда отношения урегулированы нормами иных отраслей права (например, при привлечении государственного гражданского служащего к дисциплинарной или уголовной ответственности). Статус государственных служащих регулируется как рамочными федеральными законами о конкретных видах государственной службы, так и законодательными актами, устанавливающими статус отдельных органов исполнительной власти (например, Феде-

¹ СЗ РФ. – 2003. – № 22. – Ст. 2063.

ральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции»¹, Федеральный закон от 3 апреля 1995 года № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности»²);

5) профессионализм и компетентность служебной деятельности сводится к тому, что лицо, претендующее на поступление на государственную гражданскую службу, обязано иметь высшее образование, соответствующее профилю служебной деятельности, а также опыт работы по специальности. Данный признак также означает то, что государственные гражданские служащие обязаны регулярно повышать уровень профессиональной подготовки, квалификации, проходить аттестацию, сдавать квалификационные экзамены, проходить стажировку. Соблюдение данных императивных правил обеспечивает высокую профессиональную компетенцию чиновников и соответствующее качество государственного управления;

6) открытость (публичность) деятельности предполагает осуществление служебной деятельности публично, органы исполнительной власти регулярно отчитываются перед населением о результатах проделанной работы, граждане вправе свободно знакомиться с содержанием актов органов исполнительной власти, за исключением случаев, если такие акты отражают информацию о государственной или иной охраняемой законом тайной.

Таким образом, можно дать следующее определение.

Государственная служба – это особый, комплексный, публично- правовой институт, осуществляющий нормативную регламентацию правового статуса лиц, обеспечивающих реализацию полномочий государственных органов, основываясь на профессионализме, компетентности и открытости деятельности.

Исследуя юридическую природу института государственной службы, следует обратить внимание на правовую природу понятия «государственная

¹ Российская газета. – 2011. – № 25. – 8 февраля.

² Российская газета. – 1995. – № 72. – 12 апреля.

должность»¹.

В Российской империи отсутствовало легальное определение термина «государственная должность». Данное обстоятельство указывает на низкий уровень нормотворческой техники. Кроме того, отсутствие надлежащего дефинитивного обеспечения рассматриваемой категории права создавало ситуацию двойного толкования и, как следствие, неоднозначного применения на практике. Примером может служить может институт совместительства на государственной службе, порочную практику реализации которого неоднократно пытались прекратить. Очевидно, что совместительство, будучи запрещённым на нормативном уровне, оказывало негативное влияние на состояние законности в сфере государственного управления в XVIII – XIX веках.

В работах дореволюционных учёных-юристов Б.Н. Чичерина², А.Д. Градовского³ уделено особое внимание исследованию правовой природы государственной должности.

Например, Б.Н. Чичерин определял должность как «постоянные, установленные законом учреждения, находящиеся под юрисдикцией государственных органов»⁴.

В начале XX века точка зрения учёных о понятии «государственная должность» несколько изменилась. Елистратов А.И. полагал, что понятия «государственный служащий» и «должностное лицо» являлись идентичными⁵. Автор подкреплял свою точку зрения тем, что статья 636 Уголовного Уложения 1903 года признавала государственным служащим любое лицо, которое наделено обязанностями или исполняет временное поручение на государствен-

¹ См. подробнее: О государственной тайне: Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5485-1 // Российская газета. 1993. 21 сентября.

² Гущева, Н.В. Ответственность чиновников за должностные проступки и преступления по русскому дореволюционному законодательству в XIX – начале XX века / Наталья Владимировна Гущева // дисс. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2006. – С. 50.

³ Градовский, А.Д. Указ. соч. С. 3 – 8.

⁴ Чичерин, Б.Н. Курс государственной науки: в 3 ч. – М.: тип. И.Н. Кушнерев, 1894. – С. 354.

⁵ Например, подобную точку зрения отстаивали А.И. Елистратов, Н.К. Неклидов и др. См. подробнее: Елистратов А.И. Должностное лицо и гражданин / Вопросы административного права. Ч. 1. – М., 1916. – С. 84 – 85; Нелидов, Н.К. Указ соч. С. 278 – 281.

ной службе в качестве должностного лица.

Таким образом, синтезируя вышеуказанные подходы учёных к исследованию категории «государственная должность», определим её как особое правовое состояние лица, наделённого специальным правовым статусом, осуществляющего свои полномочия срочно и в соответствии с законом. На основании выше изложенного предлагаем выделить следующие признаки государственной должности в XIX – начале XX века:

- в отдельных случаях государственная должность представляла собой постоянно действующий орган;
- должностные лица обладали специальным правовым статусом;
- лица, занимающие государственную должность имели нормативную основу деятельности;
- лицо, занимающее государственную должность исполняло свои должностные обязанности в течении определённого срока.

Следует отметить, что нормативное регулирование понятия «государственная должность» в дореволюционной России в XIX – начале XX века отличалось отдельными недоработками. Данная ситуация, на наш взгляд, сказывалась отрицательным образом на состоянии законности в сфере государственного управления. Усугубляло ситуацию и то, что на протяжении всего периода с конца XVII до XIX века численность чиновничьего состава из года в год увеличивалась. В 1693 году число чиновников в центральных государственных учреждениях на должностях государственной службы составляло 2739 человек, что больше на 954 человека по сравнению с 1682 годом¹.

Тенденция численного увеличения государственных служащих с каждым годом только набирала обороты:

- 1) к концу XVIII века число чиновников превышало отметку 15000 человек;
- 2) 1851 год – 74330 чиновников;

¹ Демидова, Н.Ф. Служилая бюрократия в России и её роль в формировании абсолютизма. – М.: Наука, 1987. – С. 43.

3) 1903 год – 385000 чиновников¹.

Таким образом, к 1903 году на 1 должностное лицо приходилось 335 человек населения страны².

Безусловно, неуклонный рост чиновничьего аппарата был спровоцирован проведением ряда реформ государственного аппарата, изменением структуры органов исполнительно-распорядительной власти, судебной системы, развитием губерний и т.д. Кроме того, особый отпечаток накладывал и геополитический фактор. Активное расширение границ Российского государства неизбежно влекло за собой и увеличение штата государственных служащих всех категорий.

Полагаем, что введение в нормативный оборот дефиниции «государственная должность» в дореволюционной России в XIX – начале XX века обеспечило бы единообразный подход к правовому регулированию статуса государственных служащих гражданского ведомства, что, как следствие, оказало бы положительное влияние на состояние законности и правопорядка на государственной службе.

Исследуя вопрос юридической природы института государственной службы, надо обратить внимание на основы её организации и деятельности, которые установлены в его правовых принципах. Принципы государственной службы имеют определяющее влияние на формирование правового статуса государственных служащих, обеспечивая их правовую поддержку и защиту, в то же время они сохраняют своё приоритетное значение для самой государственной службы³.

В науке теории государства и права под принципами понимаются «законодательные отправные начала, идеи и требования, лежащие в основе формирования, организации и функционирования того или иного правового

¹ Карнович, Е.П. Русские чиновники в былое и настоящее время. – СПб.: тип. Сойкина, 1897. – С. 124.

² Карнович, Е.П. Русские чиновники в былое и настоящее время. – СПб.: тип. Сойкина, 1897. – С. 124.

³ Буравлёв, Е.М. Принципы государственной службы // Государственная власть и местное самоуправление. 2001. – № 3. – С. 7.

явления»¹.

Л.П. Рассказов справедливо отмечает, что принципы – это основополагающие идеи, руководящие начала, лежащие в основе права, выражающие его сущность и определяющие его функционирование². Они могут быть установлены как в нормативных актах, но могут, не будучи закреплёнными, логически вытекать из совокупности правовых норм³.

Принципами института государственной службы называются те фундаментальные идеи, установления, которые отражают объективные закономерности, ключевые пути реализации компетенции государственных служащих, раскрывают сущностные характеристики института государственной службы, его важнейшие особенности, концептуальные начала, устои, сформировавшиеся в ходе многовекового развития института государственной службы в Российском государстве.

Прежде чем исследовать исторический путь формирования принципов института государственной службы, обратим внимание на то, что принципы государственной службы требуют особого, глубокого анализа, поскольку каждый конкретный принцип по своей правовой природе – самостоятельный элемент системы государственной службы.

Кроме того, отсутствие чётко сформированных и установленных законом принципов института государственной службы, процессуальных механизмов реализации полномочий государственных служащих может являться основанием для признания той или иной модели управления государственной службой непрофессиональной, низкоэффективной, что, как следствие, отразится на состоянии уровня законности и доверия к государственной власти.

Думается, что историко-правовое исследование принципов института государственной службы даст возможность по-новому взглянуть на его генезис в рассматриваемый исторический период развития Российского государства.

¹ Теория государства и права: Курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. М.:Юристъ, 2004. – С. 102.

² Рассказов, Л.П. Теория государства и права: углублённый курс: Учебник. – М.: РИОР: ИНФРА-М, 2015. – С. 231.

³ Там же.

Первоначально следует обратить внимание на то, что в законодательных актах XVIII – XIX веков принципы института государственной службы прямо не перечислялись в законодательстве, а лишь вытекали из смысла и содержания нормативных правовых актов.

Анализ содержания Табеля о рангах 1722 года позволяет определить *принцип публично-правового характера государственной службы*. В Российском государстве была создана единая система государственной службы, что послужило фактором её укрепления и развития. Данный факт отмечает Н. Филиппов: «Судьба наглядно показывает, как государственная идея службы, строго в табели проходившая, столкнувшись на практике с принципом породы, отступила перед последним. Но несомненную заслугою Петра В. было именно это возвышение чисто государственного начала над частноправовым. Чем едва ли не целое столетие реформатор опережал свое время»¹.

Принцип приоритета личной выслуги и профессиональных качеств чиновников. Данный принцип преследовал цель привнести «свежий дух» в систему органов государственного аппарата. При этом установление принципа приоритета профессиональных качеств служащих побуждал дворян постоянно самосовершенствоваться, поскольку они претендовали на служебное продвижение. С этого момента личные заслуги перед государством и царём стали выходить на второстепенный план. Введение данного принципа заложило основу новой процедуры отбора кадров, главной целью которой стало привлечение, создание условий для продвижения по карьерной лестнице, отбор достойных кадров и избавление от малоквалифицированных чиновников. Думается, что реализация рассматриваемого принципа должна была осуществляться согласно разработанной системе критериев отбора, поощрения и продвижения гражданских служащих, в основе которой лежали критерии высокой квалификации и деловых качеств. Подобные критерии отбора чиновников начали прослеживаются в Табели и Генеральном регламенте. Например, для государственных служащих, прошедших стажировку за границей, устанавливалось льготное продвижение по службе.

¹ Филиппов, А. О наказании по законодательству Петра Великого. М., 1891. – С. 55.

Принцип привилегированности государственной службы.

Привилегированность служебной деятельности чётко прослеживалась в обществе в силу установленного правового статуса чиновников Табелью о рангах. Полагаем, что это было одной из ключевых особенностей дореволюционной системы государственной службы, отличающейся от модели, используемой в Московском государстве. Так, было установлено правило, по которому чиновники низшего ранга должны были почитать чиновников более высокого ранга. В случае нарушения данного правила к виновному лицу применялась санкция в виде штрафа. Отметим, что с введением данного принципа формировалась прекрасная возможность для социальной мобильности чиновников, тем самым укреплялись позиции правящего класса посредством притока новых лиц в систему органов государственного аппарата. При этом учёные справедливо отмечают, что сама по себе государственная служба не была столь привлекательна для дворян, поскольку последние обладали возможностью получения доходов из других источников, что, в свою очередь, отвлекало от ведения хозяйства¹. По имеющимся данным, на начало XIX века всего 40 % чиновников принадлежало дворянству, а в столичном аппарате еще меньше 24,2 %. К середине XIX века этот показатель остался на прежнем уровне, хотя для столичных чиновников и возрос до 52,4 %².

Принцип приоритета прямых денежных выплат. Существовавший в России принцип прямых денежных выплат укреплял правовой и социальный статус чиновников, усиливал публичные начала самого института государственной службы XVIII века. Система «кормления от дел» привела к чрезмерным злоупотреблениям чиновников на местах и создавала условия для децентрализации государственной власти. Руководство страны преследовало цель поставить чиновников в условия, при которых они бы нуждались в экономической поддержке государства. С точки зрения законодателей подобный подход способствовал бы укреп-

¹ Медушевский, А.Н. Утверждение абсолютизма в России. – С. 205; Фоккеродт И.Г. Россия при Петре Великом. М., 1874. – С 105-107; Посошков И.Т. Книга о скудости и богатстве. М., 1951. – С. 180; Желябунский, И.А. Записки с 1682 по 2 июля 1709. СПб., 1840. – С. 154.

² Медушевский, А.Н. Утверждение абсолютизма в России: Сравнительное историческое исследование. М., 1993. – С.205.

лению центральной власти и формированию более функционально развитой системы контроля за деятельностью чиновничьего аппарата дореволюционной России. В этих условиях Петр I внедрил в основу служебной деятельности принцип платности служебной деятельности, с этого периода служба осуществлялась за жалование. Необходимо отметить, что подобная практика просуществовала не столь долго и постепенно привела к прежней системе оплаты служебной деятельности «за счёт населения в связи с тем, что финансовая система государства испытывала определённые трудности»¹. Лишь при Екатерине II финансирование служебной деятельности стало возможным из бюджета государства согласно нормам Манифеста «О постановлении штатов разным присутственным местам...»² 1763 года. С введением принципа прямых денежных выплат укрепляется правовой и социальный статус чиновника, усиливаются публичные начала самой государственной службы.

Принцип иерархичности и чиновничества. Введение данного принципа – заслуга Табели о рангах 1722 года³. Данный нормативный правовой акт установил систему должностей и чинов гражданского, военного и придворного ведомств на основе принципа иерархичности и принципа продвижения чиновников по служебной лестнице в зависимости от личной выслуги. В 14 классов Табели о рангах было включено 262 должности, которые были разбиты на три параллельных ряда чинов: военные - 126, гражданские - 94 и придворные - 42. При этом преференции предоставлялись военным чинам. Таким образом, Табель о рангах устанавливала приоритет военной службы перед иными видами службы в первую очередь перед гражданской. Петром I была поставлена задача увеличить интерес дворян к государственной службе, в том числе путём введения нового вида службы – гражданской. Иерархичность отношений распространялась и на членов семьи государственных служащих и сохранялась в обычной общественной жизни. Например, в церковных и общественных учреждениях места занимались согласно рангу. Чинопочитание в современной России ассоциируется с беспрекословным подчинением любым решениям начальника, принижением своего достоинства в

¹ Медушевский, А.Н. Утверждение абсолютизма в России: Сравнительное историческое исследование. М., 1993. – С. 205.

² ПСЗ. – Т. XVI. – № 11988.

³ ПСЗ. – Т. VI. – № 3890.

угоду вышестоящему чиновнику. Изначальный смысл, заложенный законодателем, иной. Петр I считал, что человек, заслуживший свой ранг «летами» и личными заслугами перед отечеством, имеет право на уважительное и почтительное отношение к нему.

Принцип верности государству и монарху сводился к тому, что чиновник должен был способен встать на защиту интересов государства, отстаивая интересы и авторитет монарха. Исполнение принципа верности монарху стало возможным с введением института присяги на государственной службе. Принесение присяги было обязательным и при продвижении по служебной лестнице. Так, например, во времена правления Екатерины II чиновники давали клятву в «верной службе», обещали хранить тайну, следовать «инструкциям, указам и регламентам» и присяги не нарушать¹. Преданность - та сила, которая обеспечивает прочность «пирамидальной» конструкции власти. Такова общая характеристика принципа «преданности», характерного для иерархических систем². «Основными инструментами принципа «служебной преданности являются льготы и привилегии. Они определяют статус чиновников в иерархической системе государственного управления, ибо каждому статусу «положены» определенные льготы. Собственно льготы и привилегии выступают как ожидаемые личные цели индивида. Но удовлетворенные ожидания приводят к потере социальной активности, поэтому другим важным моментом является поддержание ожиданий. Отличительной особенностью «служебной преданности» (в сравнении с «частной инициативой») является сохранение состояния «зависимости». Зависимость подчиненных от начальника, начальника от воли монарха - инструмент мобилизации активности государственных служащих. Зависимость вытекает из ожиданий: чем сильнее ожидание члена коллектива, которое может удовлетворить лидер, тем больше его зависимость, а значит, и выше авторитет лидера. Сама же зависимость часто проявляется не в стремлении что-то получить, а не потерять то, что есть»³.

Принцип законности. Установление принципа законности на нормативно-пра-

¹ ПСЗ. – Т. XVI. – № 11601.

² Захаров, Н.Л. Социальные регуляторы деятельности российского государственного служащего. М., 2002. – С. 97.

³ Метушевская, Т.И. Указ. соч. С. 49.

вовом уровне произошло благодаря преобразованиям государственного аппарата в XVIII - XIX веках. Основная цель сводилась к тому, чтобы исполнение государственных полномочий происходило на основе единых, унифицированных правил, строго регламентированных законом. Именно руководство законом должно было быть обязательным критерием работы всех чиновников. В связи с этим известный государствовед А.Д. Градовский писал, что «вся система учреждений Петра Великого имела в виду главную цель - обеспечить законность в управлении. По мнению Петра I, установление принципа законности в сфере государственного управления было возможным при условии соблюдения следующих критериев:

- 1) система государственного управления должна быть организована на основе коллегиального начала, поскольку единоличное принятие решения без соответствующего контроля могло выступать условием для возникновения произвола;
- 2) наличие системы надзорных органов;
- 3) совершенствование системы законодательства посредством кодификации»¹.

Необходимо отметить, что все критерии, кроме третьего, были успешно использованы на практике. Во-первых, на законодательном уровне введён принцип управления на началах коллегиальности. Во-вторых, учреждены должности фискалов и генерал-прокурора, основными задачами которых являлось осуществление надзорных мероприятий в сфере служебной деятельности. Помимо этого, петровское законодательство в обязательном порядке предписывало чиновникам знать содержание указов и регламентов в коллегиях, за «неведение» их наказывали. Например, в Указе от 20 января 1724 года говорилось следующее: «Всем подчиненным, как в Сенате и Синоде, так и во всех коллегиях, канцеляриях и во всех местах всего государства.. быть в послушании у своих командиров, во всем, что не противно указу...»².

Определив основные принципы института государственной службы в XVIII – начале XIX века, отметим, что их содержание было установлено различными нормативными правовыми актами и с течением времени это содержание изменялось.

¹ Градовский А.Д. Указ. соч. С. 3 – 8.

² ПСЗ. – Т. XVII. – № 4423.

Рассмотрим систему принципов института государственной службы в первой половине XIX века.

Принцип единоначалия пришёл на смену принципу коллегиальности. В начале XIX века коллегиальное устройство превращается в господство канцеляризма, в бюрократический элемент, от задуманного Петром I не остается и следа. Александр I и его окружение были в поиске варианта модернизации административного аппарата. Обратим внимание на то, что М.М. Сперанский, проводя реформирование системы государственно-служебных отношений, изменил систему управления государственной службой на единоначальную, поскольку отдельными отраслями управления стали руководить профильные министры. Поступая так, М.М. Сперанский внёс необходимую и принципиальную поправку в ту систему административных учреждений, которая действовала в XVIII веке. Недостатки коллегиальной системы уже очевидны: волокита, недостаточная ответственность чиновников, формализм. Как отмечал в записке граф Кочубей, «медленность, в делах нетерпимая, составляет ... существо коллегиального обряда;...директор никак не может управлять ею. Как только внешним образом... сколько излишней и ничего в себе существенного не заключающей переписке»¹. Кроме того, в XVIII - XIX веках в качестве поправки к коллегиальной организации постоянно возникают личные административные органы. Речь идёт о членах тайного совета при Екатерине II, кабинета и конференции - в следующие царствования и т.д. Все эти «личные» органы стояли вне контроля Сената и строили свою деятельность на личной ответственности перед монархом. Справедливо будет заметить, что общественное мнение после учреждения министерств разделилось на сторонников министерского и коллегиального устройства. Так, в 1827 году появилась записка неизвестного автора, в которой критиковались реформы М.М. Сперанского². В записке говорилось следующее: «учреждение в России министерств разрушило единство надзора; ... с переменю министров беспрестанно изменяется система правления, чего в государстве благоустроенном допускать не должно и чему коллегиальное учреждение служит препятствием; что слабый министр в разрешении подлежа-

¹ Филиппов, А. О наказаниях. М., 1891. – С. 26.

² Метушевская, Т.И. Указ. соч. С. 56.

щих ему предметов бывает подвержен ошибкам, а слишком на себя надежный перейдет границу ему вверенной власти; ...что каждое вступление нового министра влечет за собою удаление многих чиновников...наконец. Коллегиальное управление я считаю полезнейшим потому, что Россия к нему привыкла и что оно сообразно с духом учреждения об управлении губерний»¹. В обоснование своего мнения М.М. Сперанский подготовил сочинение «О государственных установлениях». В нём аргументированно приведены доводы о целесообразности установления единоначалия как наиболее оптимального формата работы органов власти в Российском государстве. Формирование министерств и результаты их деятельности подтвердили факт правильного выбора принципа единоначалия взамен принципа коллегиальности².

Принцип законности. На протяжении XVIII века неоднократно создавались кодификационные учреждения (всего их было 9). Задачей комиссий было упорядочивание отечественного законодательства. Результатом их работы стала государственно-правовая модернизация в первой четверти XIX века, повлекшая создание Госсовета, издание Свода законов Полного собрания (1830 год) и Свода законов (1833 год) Российской империи. В последствии было систематизировано и законодательство о военной службе, объединённое в Свод военных постановлений (1839 год).

Принцип системности кадрового обеспечения института государственной службы. Формирование принципа системности кадрового обеспечения служебной деятельности было обусловлено необходимостью соблюдения законности и осуществления служебной деятельности образованным в сфере права чиновничьим аппаратом. Коллегии и Сенат не покрывали кадровых потребностей института государственной службы. Преподавание юридических основ в Московском государственном университете, кадетских корпусах не решало недостатка кадрового состава в необходимом объёме³. Реформирование системы государственного управления в первой четверти и середине XIX века плавно подвело законодателей к идее

¹ Филиппов, А. О наказаниях. М., 1891. С. 27.

² Метушевская, Т.И. Указ. соч. С. 56 – 57.

³ Томсинов, В.А. Развитие юриспруденции в России // Развитие русского права в России второй половины XVII – XVIII вв. М., 1999. – С. 51 – 64.

формирования профессионального служебного аппарата посредством обучения юридическим основам чиновников всех уровней, поскольку служебная деятельность чиновников становилась всё менее мобильной и способной к эффективной работе вследствие их низкой профессиональной подготовки. В первой половине XIX века начинает складываться система подготовки чиновников с юридическим образованием для: Министерства юстиции, МВД, армии. Для системы МВД юристов готовил Александровский (Царскосельский) лицей, открытый в 1811 году. В 1803-1816 годах, а затем с 1835 года в столице работало Высшее училище правоведения¹. Необходимо отметить, что государство, заинтересованное в своём качественном функционировании, создало систему подготовки государственных служащих, в которой основное внимание уделялось изучению отечественного законодательства².

Принцип социально-экономических гарантий государственных служащих. В XIX веке данный принцип достиг своего максимального расцвета в правоприменении, поскольку для чиновников всех уровней легальным источником существования стало жалованье.

Принцип субординации. Сохраняет своё действие Табель о рангах, попытки пересмотреть или отменить её не принесли результата, следовательно, иерархичность и чиновничество в отношениях между чиновниками сохраняется. Замена коллегиального начала принципом единоначалия усилила вертикаль власти и сохранила иерархичность взаимоотношений на государственной службе.

Особой положительной оценки заслуживает установление *принципа юридической ответственности государственных служащих*. В XIX веке законодательная основа института юридической ответственности государственных служащих претерпела качественные изменения. Однако в указанный период отсутствовало чёткое разграничение должностных проступков и преступлений, продолжало действовать Соборное Уложение 1649 года, которое не соответствовало требова-

¹ Метушевская, Т.И. Указ. соч. С. 58.

² См. подробнее: Кодан, С.В. Становление юридического образования в России (1800 - 1850-е гг.) / С.В. Кодан // Российский юридический журнал. - 2001. - № 6; Захаров В.В. Как готовить юриста: изучая русские рецепты. Очерки истории юридического образования в России. Курск. 2006.

ниям времени. Положения указов противоречат друг другу по вопросам видов наказания за одно и то же преступление. Преследуя цель повысить уровень законности в сфере государственного управления, правительство в 1845 году включило в новое Уложение о наказаниях уголовных и исправительных обширную главу «Особенные наказания за преступления и проступки по службе»¹.

Таким образом, в XIX – начале XX века эволюционирование принципов института государственных служащих было продолжено. Несомненным достоинством преобразований в указанной сфере стало то, что перечень принципов был расширен принципами социально-экономических гарантий статуса государственных служащих и юридической ответственности государственных служащих за совершение противоправных деяний в процессе осуществления должностных обязанностей. Подобная ситуация стала возможной только за счёт того, что был сделан значительный шаг вперёд в развитии нормативно-правовой базы, правовой культуры чиновников.

Правовое регулирование принципов института государственной службы последовательно происходило и в конце XX века. В середине 90-х годов XX века принципы государственной службы стали чётко устанавливаться в источниках служебного права. Так, статьёй 5 Федерального закона от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»² был установлен исчерпывающий перечень принципов государственной службы к которым относились принципы:

«1) верховенства Конституции Российской Федерации и Федеральных законов над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении государственными служащими должностных обязанностей и обеспечении их прав;

2) приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия: обязанности государственных служащих признавать, со-

¹ Более подробно о правовой природе института юридической ответственности государственных служащих гражданского ведомства пойдёт речь в самостоятельном параграфе нашего исследования.

² Об основах государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ / Российская газета. - 1995. - № 31. - 3 августа.

блюдовать и защищать права и свободы человека и гражданина;

3) единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации;

4) разделения законодательной, исполнительной и судебной власти;

5) равного доступа граждан к государственной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой;

6) обязательности для государственных служащих решений, принятых вышестоящими государственными органами и руководителями в пределах их полномочий и в соответствии с законодательством Российской Федерации;

7) единства основных требований, предъявляемых к государственной службе;

8) профессионализма и компетентности государственных служащих;

9) гласности в осуществлении государственной службы;

10) ответственности государственных служащих за подготавливаемые и принимаемые решения, неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;

11) внепартийности государственной службы: отделения религиозных объединений от государства;

12) стабильности кадров государственных служащих в государственных органах»¹.

В настоящее время в статье 3 Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»² установлен перечень принципов построения и функционирования системы государственной службы:

« - федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

¹ Об основах государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ / Российская газета. - 1995. - № 31. - 3 августа.

² Российская газета. - 2003. - № 104. - 31 мая.

- законность;
- приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты;
- равный доступ граждан к государственной службе;
- единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы;
- взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы;
- открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих;
- профессионализм и компетентность государственных служащих;
- защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц»¹.

Данные принципы являются общими для всей системы государственной службы Российской Федерации, их реализация обеспечивается федеральными законами о видах государственной службы (Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»)»².

В силу важности принципов государственной службы их исследование привлекает внимание учёных и не утратило своей актуальности и в настоящее время³.

¹ О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ / Российская газета. - 2003. - № 104. - 31 мая.

² СЗ РФ. - 2004. - № 31. - Ст. 3215.

³ См. например: Тихомиров, Ю.Н. Курс административного права и процесса. М. 1998; Ноздрачёв, А.Ф. Государственная служба: Учебник для подготовки государственных служащих. М.: Статут. 1999; Оболонский, А.В. Государственная служба (комплексный подход): Учебное пособие. М.: Дело, 1999; Атаманчук, Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы). Учебное пособие. М.: ОАО «НПО «Экономика». 2000; Стариков, Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации. Теоретико-правовые исследования. Воронеж: изд. Воронежского ун-та, 1996; Буравлёв, Е.М. Принципы государственной службы / Е.М. Буравлёв // Государственная власть и местное самоуправление. - 2001. - № 3.

Реализация принципов государственной службы находит своё непосредственное отражение в правовом положении (статусе) государственных служащих. Термин «статус» (от лат. status) означает положение, состояние¹.

В специальной юридической литературе отсутствует единое мнение в отношении термина «правовой статус». Рассмотрение юридической природы категории «статус» возможно как в широком, так и узком значении. Причём в широком значении под статусом предлагают понимать правоспособность, гарантии, ответственность, принципы, соответствующие права и обязанности служащего. В узком значении правовое положение (статус) гражданского служащего является совокупностью его прав и обязанностей².

Представляет интерес мнение профессора Л.П. Рассказова, отмечающего, что правовой статус – это юридически закреплённое положение личности в обществе. Его базисом выступает фактический социальный статус. При этом социальный и правовой статусы соотносятся, как содержание и форма³. Разделяя подобную точку зрения, отметим, что правовой статус позволяет объективно выявить как достоинства, так и недостатки реально действующей политической системы общества.

Более пристальное исследование правовой природы статуса государственного служащего позволяет выделить его характерные признаки:

- а) наличие правового статуса гражданина государства;
- б) владение государственным (национальным) языком;
- в) нахождение лица на государственной должности;
- г) наличие прав, обязанностей, специфики юридической ответственности перед государством и обществом⁴.

Поддерживая точку зрения Е.В. Охотского, отметим, что категория «статус» выступает в качестве сущностной характеристики правового положения

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 Рассказов, Л.П. Теория государства и права: углублённый курс: Учебник. – М.: РИОР: ИНФРА-М, 2015. – С. 142.

⁴ Охотский, Е.В. Правовой статус государственного служащего Российской Федерации / Е.В. Охотский // Государство и право. – 2003. – № 9. – С. 17.

чиновников в связи с тем, что они относятся к категории особых субъектов права. Их статус характеризуется наличием отличных от статуса простого человека статусных параметров и критериев¹.

Статус государственного служащего является ключевым компонентом института государственной службы в связи с тем, что иные его компоненты выполняют обслуживающую функцию государственной службы в целом, и непосредственно государственных служащих. Остальные элементы института государственной службы лишь конкретизируют правовой статус государственного служащего, тем самым обеспечивая развитие его потенциала и сущности².

По мнению М.Б. Добробабы, особая юридическая природа правового статуса различных категорий государственных служащих объясняется особенностями целей и задач, а также реализуемых властных полномочий государственных служащих³.

Также следует подчеркнуть, что общественно-политическая, государственно-правовая ситуации оставляют свой отпечаток на формировании правового статуса государственных служащих, поскольку в зависимости от тех или иных факторов статус служащих изменяется. Например, на служащих возлагались дополнительные обязанности, полномочия, определялись особые условия прохождения службы.

В дореволюционной, советской, современной России нет и не было единого правового акта, который бы устанавливал административно-правовой статус государственного служащего в целостном комплексе норм. Вопрос о статусе государственного служащего в соответствии с принципами открытого, демократического, правового государства и в настоящее время не решён⁴.

В связи с этим будут целесообразными разработка и принятие Кодекса государственной службы Российской Федерации, который бы в целом комплексе норм сформировал правовую основу для проведения преобразований в

¹ Там же.

² Старилов, Ю.Н. Служебное право: Учебник / Ю.Н. Старилов. – М., 1999. - С. 319.

³ Добробаба, М.Б. Административно-правовой статус государственных служащих субъектов Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Добробаба Марина Борисовна. - Ростов-на-Дону, 2006. - С. 80.

⁴ Атаманчук, Г.В. Сущность государственной службы. – М., 2002. - С. 24.

системе государственной службы. «Однако следует констатировать, что на сегодняшний день в условиях широкомасштабной административной реформы идея принятия Кодекса государственной службы отходит на второй план»¹ в силу как политических, так и финансово-экономических причин, поскольку повлечёт значительные финансовые затраты на реформирование указанной сферы².

Таким образом, под правовым положением (статусом) государственных служащих гражданского ведомства в XIX – начале XX века следует понимать упорядоченную совокупность их публичных прав, обязанностей, запретов, ограничений, гарантий, юридической ответственности.

1.2. Основные этапы становления и развития института государственной службы в Российском государстве

Институт отечественной государственной службы прошёл достаточно сложный и долгий путь становления и развития. В контексте эволюционирования правовой системы, реформирования государственно-правовых институтов шло планомерное развитие института государственной службы. Исследование указанного вопроса позволяет выделить четыре этапа формирования правового института российской государственной службы:

- 1) формирование и развитие института государственной службы в Древнерусском государстве и Московской Руси;
- 2) развитие института государственной службы в Российской империи;
- 3) советский этап развития государственно-служебных отношений (1917 – 1993 годы);

¹ Добробаба, М.Б. Указ. соч. С. 75.

² При изучении итогов реализации Федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» обращает на себя внимание ряд существенных факторов, лежащих в основе общей неэффективности Программы среди которых можно выделить её финансовое обеспечение которое составляло всего 691 млн руб. на весь период реализации. См. подробнее: Борщевский, Г.А. Реформирования государственной службы в России: промежуточные итоги и перспективы / Г.А. Борщевский // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2014. - № 2. - С. 68.

4) развитие института государственной службы в постсоветский период развития Российского государства (1993 год – по настоящее время).

Начиная рассмотрение основных этапов формирования и развития института государственной службы отметим, что для него характерна преемственность и последовательное совершенствование на протяжении всего периода становления.

Первый этап: формирование и развитие института государственной службы в Древнерусском государстве и Московской Руси. Основной отличительной чертой данного периода является то, что отсутствовало единое централизованное начало в нормативном обеспечении института государственной службы. Формирование служебного законодательства в общегосударственном формате было связано со становлением централизованного государства в периоды правления Ивана III Васильевича и Ивана IV Грозного.

На этом фоне положительно выделялся *институт юридической ответственности* государственных служащих. Так, впервые ответственность должностных лиц за нарушение порядка судопроизводства была установлена Судебником 1497 года. В соответствии со ст. 19 Судебника 1497 года судья, виновный в неправильном рассмотрении дела, был обязан возместить сторонам все расходы, связанные с рассмотрением дела.

Так же недельщикам предписывалось не брать посулы в соответствии с нормами ст. ст. 33 – 34 Судебника 1497 года. В дальнейшем противоправные деяния против правосудия и судебной власти нашли своё развитие в предписаниях Судебника 1550 года, в которых различалось неправосудие двух видов: хитростное и бесхитростное¹.

Таким образом, нормативные правовые акты Московской Руси содержали отдельные статьи, касающиеся юридической ответственности государственных служащих, судей, служащих судебного ведомства. Однако из анализа содержания норм Судебников 1497 года и 1550 года следует, что отсутствовал системный подход к определению субъектов должностных преступлений. Дол-

¹ Исаева, Т.С. Основные памятники русского права: Учебное пособие. Владивосток, 1974. - С. 58.

гих Д.Г. отмечает, что «в казуистической форме перечислялись возможные субъекты данных преступлений»¹.

В рассматриваемом историческом периоде развития института государственной службы практическая реализация норм развивалась более динамично. В отличие от законодательства на практике был сделан значительный шаг в развитии в части коррупционных правоотношений посредством *установления запретов*². Например, при царе Борисе Годунове дьяков, получивших взятку, публично наказывали, привязывая на шею мешок с полученным незаконным вознаграждением, и при этом секли³.

Согласно положениям Указа 1620 года⁴ установлен *запрет* воеводам и приказным получать кормы, какого рода услуги, даже если подобная выгода получается косвенно (например, косить траву, возделывать земли).⁵

По-разному обстоятельствам на практике система кормлений продолжала своё действие. Получение даров активно практиковалось и не было запрещено в середине XVII века⁶.

В Московской Руси получил своё развитие и *институт обязанностей* должностных лиц. В целях предупреждения злоупотреблений должностными полномочиями статья 14 Медынского губного наказа (1555 год) установила обязанность губным властям осуществлять друг за другом надзор и сообщать о случаях взяточничества в Разбойный приказ⁷. «...А меж себя старостам и целовальником другу над другом того смотрити, чтоб посулов и поминков ни кто ни у кого однолично не имал. А которой староста и целовальник учнет посулы имать

¹ Долгих, Д.Г. Регулирование уголовной ответственности за служебные преступления: исторический анализ Российского законодательства / Д.Г. Долгих // История государства и права. - 2009. - № 1.

² Анциферов, К. Взятничество в истории русского законодательства / К. Анциферов // Журнал Гражданского и Уголовного права. - 1884. - № 2. - С. 26.

³ Соловьев, С.М. История России с древнейших времен. Изд. 3-е. М., 1873 - 1880. Т. VIII. - С. 61.

⁴ КР. Т. 1. - С. 676 – 677.

⁵ Там же. С. 27.

⁶ Голованова, Е.И. Правовые основы борьбы с коррупцией в России в XVI – XIX вв. (историко-правовое исследование): дисс. ... канд. юрид. наук / Голованова Екатерина Игоревна. - М., 2002. – С. 57.

⁷ Маршев, В.И. История управленческой мысли – М., ООО «Проспект», Электронная версия книги. 2016.

в разбойных и в татинных делах, - и им на него сказывати царю и великому князю или его боярам, которым приказаны разбойные дела»¹.

В рассматриваемый период развития института государственной службы особый вклад в его развитие внесло Соборное Уложение 1649 года. Законодательством устанавливались положения, преследующие цель превенции правонарушений, совершаемых должностными лицами, в том числе посредством установления дополнительных обязанностей.

Нормы 1 и 2 глав Соборного Уложения 1649 года определяли процедуры проезда за границу. Данная процедура сопровождалась подготовкой специального документа – проезжей грамоты. При их подготовке воеводы были обязаны подготавливать из оперативно, без волокит². Думается, что волокита могла осуществляться с целью получения взятки за выдачу грамоты.

По Соборному Уложению судья, вынесший за взятку неправильное решение, подлежал уголовной ответственности. «А будет которой боярин или окольниковый, или думной человек, или дьяк, или иной какой судья, исца или ответчика по посулом, или по дружбе, или по недружбе праваго обвинит, а виноватаго оправит, а сыщется про то допряма, и на тех судьях взяти исцов иск втрое, и отдати истцу, да и пошлины и пересуд и правой десяток взяти на государя на них же да за ту же вину у боярина, и у околничаго, и у думного человека отняти честь. А будет которым судья такую неправду учинит не из думных людей: и тем учинити торговая казнь, и вперед им у дела не быти»³.

Как отмечает Е.И. Голованова, взяточничество судей не прекратилось и после принятия Соборного Уложения 1649 года⁴. В обосновании своих доводов автор приводит мнение известного русского историка Г. Катошихина: «...хотя на такое дело положено наказание и чинят о тех посулах крестное целование к жестоким проклинательствам, что посулов не имати и делати вправду, по царскому указу и по Уложению, ни во что их есть вера и заклинительство, и наказания не

¹ Памятники русского права. Вып. 4. М., 1956. - С. 185.

² Соборное Уложение 1649 года. Текст. Комментарий. Ленинград, 1987. - С. 161.

³ ПСЗ. Т. 1. № 7157.

⁴ Голованова, Е.И. Правовые основы борьбы с коррупцией в России в XVI – XIX вв. (историко-правовое исследование): дисс. ... канд. юрид. наук / Голованова Екатерина Игоревна. - М., 2002. – С. 62.

страшатыся, от прелести очей своих и мысли содержать не могут и руки свои ко взятию скоро допускают». Судьи берут не сами лично, но «по задней лестнице через жену, или дочь, или через сына и брата, и человека, и не ставят того себе во взятые посулы, будто про то и не ведают»¹.

В рассматриваемый период нормативная основа служебного права состояла из различных видов правовых актов: уложений, законов, указов, судебныхников и др. Законодательство регулировало отношения по всем вопросам деятельности государства. Однако правовое регулирование служебной деятельности не всегда было упорядоченным, отсутствовала общепринятая вертикаль нормативных правовых актов на общегосударственном уровне.

Второй этап: развитие института государственной службы в Российской империи. Он характеризуется формированием прочной правовой основы служебных отношений, особая заслуга в котором принадлежит документу от 24 января 1722 года «Табель о рангах всех чинов, воинских, статских и придворных, которые в котором классе чины; и которые в одном классе, те имеют по старшинству времени вступления в чин между собою, однако ж воинские выше прочих, хотя б и старее кто в том классе пожалован был»².

Несомненным достоинством данного нормативного правового акта является то, что он чётко осуществлял правовое упорядочивание статуса государственного служащего, определял положение указанной категории субъектов права, включая ответственность перед государством за совершение противоправных деяний. Кроме того, как отмечает Д.М. Овсянко, правовая концепция Табели о рангах была взята за основу подготовки проекта Федерального закона «Об основах государственной службы»³.

«Табель о рангах предусматривала поступление на классные должности как потомственных дворян, так и лиц, которым был пожалован статус личного дворянина. Представители же недворянского сословия, относящиеся ко второй группе,

¹ Катошихин, Г. О России в царствование Алексея Михайловича. 4 – е изд. СПб., 1906. - С. 117 – 118.

² Сборник нормативных актов «государственная служба в России». - Нижний Новгород, 1995.

³ Овсянко, Д.М. Государственная служба Российской Федерации: учебное пособие – М.: Юрист, 2002. - С. 21.

в установленном порядке могли быть переведены в разряд классных чиновников, и с получением XIV класса им жаловался статус личного дворянства»¹. Нормы Табели о рангах устанавливали, что стаж государственной службы мог быть получен исключительно в государственном учреждении. Именно на данном этапе развития правового статуса чиновников продвижение по службе осуществлялось с учётом знания и опыта, личных способностей и заслуг перед государством.

Был введён институт присяги при поступлении на государственную службу, тем самым служащие брали на себя обязательство верно служить Отечеству и государю, отстаивать государственные интересы, ответственно и добросовестно относиться к делу². «Табель о рангах» способствовала повышению престижа гражданской службы, усилению нравственности служащих, усилению мотивации их труда.

Также можно констатировать существенный шаг вперёд в развитии такого элемента правового статуса государственных служащих, как юридическая ответственность. Характерными особенностями рассматриваемого нами института являлись:

- установление понятия взяточничества, т.е. преступления на государственной службе, которое отсутствовало в Соборном Уложении 1649 года. Получение mzды, кроме получения денежного содержания, - это преступление по службе в связи с тем, что причиняет определенный ущерб взяткодателью³;

- нормодатели уже на том уровне развития правовой системы стремились повысить уровень как служебной дисциплины, так и авторитета рассматриваемого нами института права.

1715 год был ознаменован принятием Артикула воинского. Субъекты, которые подпадали под действие Артикула, – военнoслужачие⁴. Однако, проана-

¹ Добробаба, М.Б. Административно-правовой статус государственных служащих субъектов Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук / Добробаба Марина Борисовна. - Ростов-на-Дону, 2006. – С. 57.

² Дуплий, Е. Исторический опыт нормативно-правового регулирования государственной службы / Е. Дуплий // Управление персоналом. - 1999. - № 4. - С. 84.

³ Анциферов, К. Взятничество в истории русского законодательства / К. Анциферов // Журнал Гражданского и Уголовного права. - 1884. - № 2. - С. 39.

⁴ См. подробнее: ст. 5 гл. I «Краткого изображения процессов или судебных тяжб» // Российское законодательство X-XX веков. М., 1986. Т. 4. - С. 409.

лизировав содержание Указа от 10 апреля 1716 года¹, мы пришли к выводу, что нормы Артикула действовали и применялись к гораздо широкому кругу должностных лиц, например, к представителям земских учреждений. В связи с этим в правовой литературе звучали различные точки зрения. Например, П.С. Ромашкин озвучивал мнение о том, что Артикул воинский не предназначался для прямого целевого применения в судах общей юрисдикции и не распространяет свое действие на более широкий круг субъектов².

Однако материалы судебной практики говорят о противоположном. Общие суды применяли Артикул воинский в отношении субъектов, которые не относились к категории военнослужащих³.

В начале XIX века служебное законодательство было дополнено:

- Указом от 6 августа 1802 года «О правилах производства в чины по гражданской службе и об испытаниях в науках для производства в Коллежские Ассессоры и Статские Советники»⁴;

- Указом от 2 июня 1803 года «О неповышении Сенату никого чином прежде выслуги узаконенных лет»⁵;

- Указом от 25 июня 1834 года «Положение о порядке производства в чины по Гражданской службе»⁶, в котором определялась процедура поступления на должности гражданской службы.

В начале XX века ключевым нормативным актом, устанавливающим правовой статус чиновников, стал Устав о службе по определению от Правительства 1896 года⁷. По своей правовой природе указанный юридический документ стал результатом первой инкорпорации законодательства о государственной службе. Аккумулируя в своём содержании всю совокупность служебных правоотноше-

¹ ПСЗ. Т. III. № 1595.

² Ромашкин, П.С. Основные начала уголовного и военно-уголовного законодательства Петра I. Под ред. проф. А.А. Герцензона, М., 1947.

³ См. например: Бобровский, П.О. Военные законы Петра Великого в рукописях и первопечатных изданиях. Историко-юридическое исследование. СПб., 1887. - С. 2; Шворина, Т.Н. Воинские Артикулы Петра I. М., 1940. С. 14; Шаргородский, М.Д. Наказание по уголовному праву эксплуататорских государств. М., 1957. - С. 260.

⁴ ПСЗ. Т. 30. № 23771.

⁵ ПСЗ. Т. 30. № 23056.

⁶ ПСЗ. Т. 9. Собр. 2. Отд. 2. Т. 9. № 7224.

⁷ Свод законов Российской Империи. М., 1910. Т. 3, кн. 1. - С. 51 - 128.

ний, он явился финальным документом, вобравшим в свою структуру всё содержание разнородных нормативных актов о служебной деятельности.

Особую значимость в опосредовании служебных отношений играли царские указы и иные акты о порядке приёма на государственную службу, производства в чины, прохождения службы. Вплоть до 1917 года действовали:

- Указ Александра I от 2 июня 1808 года «О неповышении Сенату никого чином прежде выслуги узаконенных лет»¹;

- Указ Николая I от 25 июня 1834 года «Положение о порядке производства в чины по Гражданской службе»²,

- Указ Николая I от 24 июня 1843 года «О воспрещении входить с представлениями о допущении вновь в гражданскую службу лиц, исключённых из оной за преступления»³;

- Манифест Николая I от 11 июня 1845 года «О порядке приобретения дворянства службою»⁴;

- Указ Николая I от 10 мая 1850 года «О соблюдении строгой справедливости при аттестации»⁵.

Дореволюционным законодательством устанавливались повышенные критерии к деловым и нравственным качествам чиновников, нормы о мерах по повышению дисциплинарной ответственности за неисполнение возложенных служебных обязанностей. Подобные правила устанавливались в Указе от 24 декабря 1714 года «О воспрещении взяток и посулов и о наказании за оное»⁶, Указе от 11 ноября 1766 года «О распубликовании во всём Государстве об учинённых наказаниях за взятки и лихоимства»⁷, Указе Сената от 10 марта 1812 года «О воспрещении приносить подарки Начальникам Губерний и другим чиновникам»⁸, Указе от 1 февраля 1848 года «О высылке из столиц чиновников, отставляемых за

¹ ПСЗ. Т. 30. № 25056.

² ПСЗ. Собр. 2. Т. 18. Отд. I. № 16972.

³ ПСЗ. Собр. 2. Т. 18. Отд. I. № 16972.

⁴ ПСЗ. Собр. 2. Т. 20. Отд. I. № 19086.

⁵ ПСЗ. Собр. 2. Т. 25. № 24147.

⁶ ПСЗ. Т. 5. № 2778.

⁷ ПСЗ. Т. 32. № 25058.

⁸ ПСЗ. Т. 32. № 25028.

дурное поведение и нетрезвости»¹; Положении Государственного Совета от 8 декабря 1881 года «О порядке взыскания вознаграждения за вред и убытки, причинённые должностными лицами, служащими по выборам»² и др.

Особой проработанностью отличалось законодательство, регламентирующее социальную составляющую в правовом статусе государственных служащих. Так, денежное содержание формировалось исходя из выслуги лет, занимаемого чина, служебной дисциплины чиновника. Также надлежащим образом была установлена процедура продвижения по служебной лестнице. Важной социальной гарантией выступало право на получение пенсионного обеспечения лицами, выслужившими установленный срок. Полагаем, что указанные факторы положительно сказывались на обеспечении социальной защищённости государственного служащего. Социальная составляющая в статусе чиновников опосредовалась следующими актами:

- Указ Сената от 18 марта 1827 года «О правилах призрения заслуженных гражданских чиновников»³¹;

- Положение Государственного Совета от 9 ноября 1832 года «О правилах, на коих могут чиновники, получившие по учебной части за выслугу лет пенсии, пользоваться оными, продолжая службу»⁴ и др.

Обратим внимание на то, что и в исследуемый исторический период продолжилась работа законодателей по совершенствованию института юридической ответственности чиновников, в том числе судей. Законом от 20 мая 1885 года «О порядке издания Общего Наказа судебным установлениям и о дисциплинарной ответственности чинов судебного ведомства»⁵, существенно изменён алгоритм применения дисциплинарных процедур по привлечению должностных лиц судебного ведомства к дисциплинарной ответственности.

Анализ содержания вышеуказанных документов позволяет нам сделать выводы, что нормативные правовые акты:

¹ ПСЗ. Собр. 2. Т. 7. Отд. II. № 5223.

² ПСЗ. Собр. 3. Т. 1. № 557.

³ ПСЗ. Собр. 2. Отд. 2. Т. 7. № 5739.

⁴ ПСЗ. Собр. 2. Отд. 1. Т. 14. № 12299.

⁵ ПСЗ III. Т. V. № 2959.

- а) чётко определяли содержание должностных обязанностей государственных служащих всех видов;
- б) формировали иерархичную лестницу должностей государственной службы;
- в) устанавливали нормы об ответственности чиновников, призванных обеспечить исполнительную дисциплину на местах;
- г) содержали императивные повышенные требования, предъявляемые к кандидатам на должности государственной службы.

Необходимо отметить, что и в настоящее время указанные особенности актуальны.

Таким образом, второй этап развития законодательства о государственной службе отличался полным нормативным обеспечением служебной деятельности и правового положения (статуса) государственных служащих всех видов¹. Мельников В.П. отмечал, что детальная регламентация статуса чиновников в дореволюционной России не позволила избежать и недостатков в правовом обеспечении института государственной службы. Массивный пласт правил, инструкций, циркуляров, регламентов, рескриптов и т.д. по вопросам государственной службы делали «государственную машину» маломобильной, отстающей от требований времени, способствовали формализму, волоките, субъективному подходу в решении государственных задач и проблем населения, и, в конечном счете, - утверждению бюрократизма как системы управления, стоящей над законом².

Третий этап: советский период развития государственно-служебных отношений (1917 – 1993 гг.). События, произошедшие в октябре 1917 года, коренным образом изменили нормативно-правовую политику государства в системе государственной службы. Во-первых, ранее действовавшие нормативные правовые акты, регламентирующие служебные отношения были отменены. Во-вторых, изменились подходы формирования кадрового состава государ-

¹ Манохин, В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование - М.: Юрист, 1997. - С. 61.

² Мельников, В.П. Государственная служба России: Ретроспективный анализ / В.П. Мельников // Вестник государственной службы. - 1993. - № 9. - С. 11.

ственных органов. С этого момента государственный аппарат стал социалистическим, соответственно, в его основу легла новая парадигма¹.

В числе первых был принят Декрет ВЦИК и СНК от 10 (23) ноября 1917 года «Об уничтожении сословий и гражданских чинов»² которым отменено всё законодательство о государственной службе и упразднены:

- все сословия и сословные деления граждан, а также их организаций, учреждений, привилегии, ограничения, чины;

- наименования гражданских чинов, звания, титулы.

Также претерпела изменение система денежного содержания чиновников. Установлены лимиты должностных окладов для чиновников в соответствии с Постановлением СНК от 18 ноября (1 декабря) 1917 года «О размерах вознаграждения народных комиссаров и высших служащих и чиновников»³.

Реформирование законодательства коснулось и военной службы. Упразднены все военные чины и звания от ефрейтора и до генерала, произошла отмена всех преимуществ, связанных со званиями и т.д. (Декрет СНК от 16 (29) декабря 1917 года «Об уравнивании всех военнослужащих в правах»⁴), взамен введено единое унифицированное звание – солдат революционной армии.

Временные правила о службе в государственных учреждениях и на предприятиях от 21 декабря 1922 года⁵, утверждённые ВЦИК, определили условия поступления на государственную службу, введя ограничения для служащих по признакам родства, занятия предпринимательством. Отметим, что временные правила действовали вплоть до 1991 года.

Конституции 1924, 1936, 1977 годов устанавливали общие обязанности как для всех граждан, так и для государственных служащих, например, такие как соблюдение закона, служебной дисциплины, охрана и укрепление социалистической собственности. Дисциплинарные отношения регулировались целым комплексом нормативных-

¹ Ноздрачёв, А.Ф. Государственная служба: Учебник для подготовки государственных служащих – М.: «Статут», - 1999. - С. 90.

² Декреты Советской власти. Т. 1. М., 1957. - С. 27.

³ Декреты Советской власти. Т. 1. М., 1957. - С. 108.

⁴ Декреты Советской власти. Т. 1. М., 1957. - С. 243.

⁵ СУ РСФСР. - 1923. - № 1. - Ст. 8.

правовых актов: Основами законодательства о труде, Кзот союзных республик, законами о Совете Министров, местных Советах. Однако на протяжении всего рассматриваемого исторического периода отсутствовал единый закон о государственной службе. При этом военной и правоохранительной службе было уделено особое внимание.

Примечательно отметить, что законодатели не обходили вниманием опосредование отношений, связанных с дисциплинарным производством. 20 марта 1932 года принято Постановление ВЦИК и СНК РСФСР «О дисциплинарной ответственности в порядке подчинённости»¹, действовавшее до 1991 года.

Госкомтрудом СССР 9 сентября 1967 года была разработана и утверждена Единая номенклатура должностей служащих². Кроме того, представляет интерес и то, что были разработаны приложения к Постановлению о рассмотрении трудовых споров, согласно которым определялись должности государственной службы, на которых не было предусмотрено право судебного обжалования приказа об увольнении со службы (перечни № 1 и № 2).

В период с 1987 по 1990 год принят комплекс нормативных актов, затрагивающих сферу государственной службы: аттестация государственных служащих, дисциплинарная ответственность и другие вопросы³.

Таким образом, правовое регулирование института государственной службы в советский период развития государства и права представляло собой немногочисленную систему нормативных-правовых актов разной юридической силы. При этом преобладало законодательное регулирование в сфере военной службы и службы в органах внутренних дел. Регулирование в области гражданской службы происходило разнородными актами с численным преобладанием постановлений Правительства СССР и ведомственных актов⁴. Среди недостатков следует отметить отсутствие единого закона о государственной службе, что, по-нашему мнению, является шагом назад в законодательном ре-

¹ СУ РСФСР. - 1932. - № 32. - Ст. 152.

² Единая номенклатура должностей служащих. М., 1967.

³ Стариков, Ю.Н. Службное право: Учебник / Ю.Н. Стариков. – М.: БЕК. 1996. - С. 100.

⁴ Колодкин, Л.М. Государственная служба: Взгляд в прошлое и перспективы / Л.М. Колодкин // Вестник государственной службы. - 1994. - № 3. - С. 3.

гулировании института государственной службы. Несмотря на это, законодателям удалось обеспечить положительную, качественную динамику в регламентации института юридической ответственности чиновников.

Четвёртый этап: развитие института государственной службы в постсоветский период развития Российского государства (1993 год – по настоящее время). Рассматриваемый этап развития института отечественной государственной службы был ознаменован принципиально новым подходом в регулировании служебных отношений, основанных на принципах законности, демократизма, правовой защищённости служащих, открытости служебной деятельности. Это было продиктовано положениями Конституции Российской Федерации 1993 года в которой было легально закреплено существование института государственной службы. Таким образом, государственная служба на законодательном уровне была обособлена как особый вид общественно-полезной деятельности.

В результате чего на переходном этапе регламентирования института государственной службы был издан Указ Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 года № 2267 «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе»¹, утративший свою силу лишь в январе 2000 года. Указ устанавливал принципы осуществления служебной деятельности, положения об основных правах, обязанностях, ограничениях, запретах, гарантиях, а также отдельные положения об ответственности чиновников. Например, пунктом 15 Положения о федеральной государственной службе чиновникам были предоставлены следующие гарантии осуществления служебной деятельности:

- в период исполнения должности - денежное содержание и другие выплаты, предусмотренные законодательством Российской Федерации, а в случаях оставления должности - сохранение денежного содержания и других выплат в порядке и на условиях, предусмотренных законодательством и настоящим Положением;

- условия службы, обеспечивающие выполнение должностных полномочий;

¹ Российская газета. - 1993. - № 236. - 24 декабря.

- ежегодный оплачиваемый отпуск с оплатой стоимости проезда к месту отдыха и обратно;

- медицинское обслуживание государственного служащего и членов его семьи, в том числе после выхода на пенсию, за счет средств республиканского бюджета Российской Федерации;

- переподготовка и повышение квалификации с сохранением на весь период обучения денежного содержания по занимаемой должности;

- при увольнении в связи с сокращением штатов, ликвидацией или реорганизацией федерального государственного органа и другими не зависящими от государственного служащего причинами - переобучение (переквалификация) сроком от трех до шести месяцев с сохранением на этот период среднего заработка по ранее занимаемой должности и гарантией трудоустройства в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- пенсионное обеспечение;

- государственное страхование на случай смерти, причинения ущерба здоровью и имуществу в связи с исполнением должностных полномочий, а также потери трудоспособности в период прохождения государственной службы или после ее прекращения, но наступившие в результате выполнения служебных обязанностей;

- в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, - жилая площадь в виде отдельной квартиры или дома за счет средств республиканского бюджета Российской Федерации;

- денежная компенсация транспортных расходов или предоставление с учетом содержания и объема исполняемых должностных обязанностей служебного транспорта;

- при направлении в служебную командировку - получение проездного документа, места в гостинице, возможности пользоваться транспортными средствами и средствами связи;

- защита государственного служащего и членов его семьи от насилия, угроз, оскорблений и других неправомерных действий в связи с исполнением

им должностных полномочий¹.

Примечательно отметить, что в пункте 7 Положения о федеральной государственной службе было дано легальное определение понятия «федеральный государственный служащий», под которым понимался гражданин Российской Федерации, занимающий в порядке, установленном Положением, оплачиваемую государственную должность.

Вскоре нормы Положения о федеральной государственной службе были раскрыты и дополнены в Федеральном законе от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»². Указанный нормативный правовой акт содержал ряд новелл, отличался новым, более проработанным подходом законодателей к правовому регулированию служебных отношений, например, было определено понятие государственной службы как профессиональной деятельности по обеспечению полномочий государственных органов. Были установлены более расширенный перечень основных принципов государственной службы, перечень квалификационных требований к государственным служащим, основы их правового положения, а также положений об ответственности государственных служащих. При подготовке данного Федерального закона был использован опыт правового регулирования, накопленный в дореволюционной России, опыт советского периода и, что немало важно, опыт зарубежных государств, например ФРГ.

Необходимо отметить, что по сравнению с предыдущим советским этапом развития института государственной службы законодателями современной России проведена серьёзная, кропотливая работа по формированию нормативно-правовой базы как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации.

В 90-е годы XX века чётко сформировалась правовая база следующих видов государственной службы: военной, правоохранительной, службы в органах налоговой полиции, прокуратуре и т.д. Приняты следующие нормативные-правовые акты:

1) Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»³;

¹ Российская газета. - 1993. - № 236. - 24 декабря.

² СЗ РФ. - 1995. - № 31. - Ст. 2990.

³ СЗ РФ. - 1997. - № 51. - Ст. 5712.

2) Федеральный закон от 17 января 1992 года № 2202-1-ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»¹;

3) Федеральный закон от 26 июня 1992 года № 3132-1 «О статусе судей Российской Федерации»²;

4) Федеральный закон от 28 марта 1998 года № 53–ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»³;

5) Федеральный закон от 27 мая 1998 года № 76–ФЗ «О статусе военнослужащих»⁴;

6) Федеральный закон от 12 июля 1999 года № 161–ФЗ «О материальной ответственности военнослужащих»⁵;

7) Федеральный закон от 21 июля 1997 года № 118–ФЗ «О судебных приставах»⁶;

8) Федеральный закон от 21 июля 1997 года № 114–ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации»⁷.

Регулирование служебных отношений осуществлялось и на уровне указов Президента Российской Федерации, например, указы Президента Российской Федерации от 11 января 1995 года № 32 «О государственных должностях Российской Федерации»⁸ и др.

Новеллой для служебного законодательства стало право субъектов Российской Федерации регулировать отдельные вопросы служебной деятельности. На практике это привело к тому, что субъектами Российской Федерации было принято большое количество законодательных актов, регулирующих служебные отношения. Эту возможность использовал, в том числе и Краснодарский край. Законодательным Собранием Краснодарского края были приняты законы Краснодарского края:

¹ Российская газета. - 1992. - № 39. - 18 февраля.

² Ведомости РФ. - 1992. - № 30. - Ст. 1792.

³ СЗ РФ. - 1998. - № 13. - Ст. 1475.

⁴ СЗ РФ. - 1998. - № 22. - Ст. 2331.

⁵ СЗ РФ. - 1999. - № 29. - Ст. 3682.

⁶ СЗ РФ. - 1997. - № 30. - Ст. 3590.

⁷ СЗ РФ. - 1997. - № 30. - Ст. 3586.

⁸ СЗ РФ. - 1995. - № 3. - Ст. 173.

а) от 8 апреля 1996 года № 26 – КЗ «О государственной службе Краснодарского края»¹ (в настоящее время утратил силу);

б) от 7 декабря 1996 года № 51/1-КЗ «О Реестре государственных должностей Краснодарского края»² (в настоящее время утратил силу);

в) от 27 декабря 1996 года № 60/1-КЗ «О квалификационных разрядах государственных служащих Краснодарского края»³ (в настоящее время утратил силу);

г) от 2 декабря 1996 года № 51-КЗ «О ежегодном оплачиваемом отпуске государственного служащего Краснодарского края»⁴ (в настоящее время утратил силу);

д) от 27 декабря 1996 года № 58-КЗ «О медицинском обслуживании государственного служащего Краснодарского края»⁵;

е) от 6 февраля 1997 года № 65–КЗ «О санаторно-курортном лечении государственного служащего Краснодарского края»⁶ (в настоящее время утратил силу) и др.

Таким образом, правовой статус государственных служащих Краснодарского края, организация деятельности рассматриваемого правового института были урегулированы значительным числом нормативных правовых актов Краснодарского края.

В настоящее время Федеральным законом от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»⁷ устанавливаются как правовые, так и организационные основы системы государственной службы. В соответствии с пунктом 1 статьи 2 вышеуказанного федерального закона система государственной службы включает в себя государственную гражданскую службу, военную службу, государственную службы иных видов. Отметим, что с 27 мая 2003 года и до 1 января 2016 года на норма-

¹ Кубанские новости. - 1996. - 25 апреля.

² Кубанские новости. - 1996. - 7 декабря.

³ Кубанские новости. - 1996. - 27 декабря.

⁴ Кубанские новости. - 1996. - 11 декабря.

⁵ Кубанские новости. - 1997. - 17 января.

⁶ Кубанские новости. - 1997. - 12 марта.

⁷ Российская газета. - 2003. - № 104. - 31 мая.

тивном уровне самостоятельно был выделен такой вид государственной службы, как правоохранительная.

Военная служба и государственная служба иных видов являются видами федеральной государственной службы и устанавливаются исключительно федеральными законами.

Федеральный закон¹ устанавливает, что система государственной гражданской службы состоит из двух достаточно объёмных сегментов: федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации.

Принятие Федерального закона № 58-ФЗ² позволило создать целостную, единую систему государственной службы, благодаря этому удалось свести на нет противоречия, возникшие в правовом поле в 90-е годы XX века. В настоящее время особое место среди актов федерального служебного законодательства занимает Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»³, устанавливающий правовые, организационные и финансово-экономические основы государственной гражданской службы Российской Федерации.

Развивая предписания норм Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Президент Российской Федерации регламентировал различные аспекты служебных отношений своими указами, среди них:

- Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 года № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации»⁴;

- Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 года № 111 «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими

¹ См. подробнее статью 2 Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58 – ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»: Российская газета. - 2003. - № 104. - 31 мая.

² О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58 – ФЗ // Российская газета. - 2003. - № 104. - 31 мая.

³ СЗ РФ. - 2004. - № 31. - Ст. 3215.

⁴ СЗ РФ. - 2005. - № 6. - Ст. 437.

Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)»¹;

- Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 года № 113 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим»².

В настоящее время субъекты Российской Федерации продолжают на законодательном уровне осуществлять нормативное регулирование служебных отношений, в их числе и Краснодарский край. Закон Краснодарского края от 31 мая 2005 года № 870–КЗ «О государственной гражданской службе Краснодарского края»³ регулирует вопросы организации государственной гражданской службы Краснодарского края и правовое положение государственных гражданских служащих Краснодарского края. Например, статья 3 Закона дефинитивно обеспечивает дефинитивное правовую категорию «государственная гражданская служба Краснодарского края» и определяет её как профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий Законодательного Собрания Краснодарского края, администрации Краснодарского края, органов исполнительной власти Краснодарского края, иных государственных органов Краснодарского края и лиц, замещающих государственные должности»⁴.

Проведённый анализ правового регулирования института государственной службы в современной России позволяет сделать вывод о том, что основы федерального и регионального служебного законодательства были сформированы в 90-е годы XX века, а в первое десятилетие XXI века законодательство лишь конкретизировалось, дорабатывалось согласно требованиям времени и развития правовой системы. В связи с этим профессор Ю.Н. Стариков справедливо отмечает, что смену нормативной политики в регулировании служебных

¹ СЗ РФ. - 2005. - № 6. - Ст. 438.

² СЗ РФ. - 2005. - № 6. - Ст. 440.

³ Кубанские новости. - 2005. - № 80. - 04 июня.

⁴ О государственной гражданской службе Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 31 мая 2005 года № 870 – КЗ // Кубанские новости. - 2005. - № 80. - 04 июня.

отношений вряд ли можно прогнозировать в ближайшем обозримом будущем. Автор отмечает, что подготовка и процессы реформирования института государственной службы, как правило, носят закрытый характер, что порождает противоречия в развитии рассматриваемого нами правового института.

До начала реформирования системы госуправления (2001 год) в научных кругах началась активная полемика и прогнозирование возможных путей совершенствования института государственной службы. Пик научных исследований пришелся на период действия Федеральной программы реформирования госслужбы на 2003–2005 годы. Однако все усилия представителей научной доктрины не увенчались особыми успехами, поскольку реформа прошла без участия представителей юридической науки, кулуарно. Большая часть поставленных в Программе задач не была решена. Это стало причиной её продления до 2007 года, а впоследствии и принятия новой Федеральной программы, рассчитанной на 2009 – 2013 годы¹.

А.Г. Барабашев в связи с этим справедливо отмечает, что в 2009 – 2010 годах в плане реформирования госслужбы удалось лишь дополнить правовое обеспечение госслужбы (в частности, по вопросам противодействия коррупции, медицинского обеспечения), разработать ряд методик, обобщить практику, провести ряд аналитических исследований и т.п. Но реально новая система правоотношений в сфере государственной службы не была выстроена ни в те годы, ни позднее. Реализация мероприятий программы признана неэффективной её координаторами и государственными заказчиками. Препятствием на пути к эффективности стало, в частности, то, что обязанности самих координаторов не были четко определены, существовала неясность в вопросах финансового обеспечения мероприятий, их ресурсной и прикладной целесообразности².

Современный этап развития системы отечественной госслужбы можно охарактеризовать как эволюционный, призванный сохранить накопленный ра-

¹ Борщевский, Г.А. Реформирования государственной службы в России: промежуточные итоги и перспективы / Г.А. Борщевский // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2014. - № 2. - С. 66.

² Барабашев, А.Г. Эволюция государственной службы России: итоги десятилетия (2000–2010). М.: НИУ ВШЭ, 2013.

нее опыт нормативного регулирования служебных отношений. При этом А.И. Турчинов в качестве ключевых проблем современного этапа развития системы государственной службы выделяет:

- 1) недостаточную теоретическую проработку реформы;
- 2) отсутствие эффективного управления госслужбой;
- 3) слабое информационное обеспечение, экспертную кулуарность, отсутствие учета общественного мнения;
- 4) децентрализацию задач реформы и развития госслужбы;
- 5) отставание нормативно-правового обеспечения;
- 6) проблемы кадрового обеспечения;
- 7) некритическое отношение к зарубежному опыту;
- 8) жесткую зависимость от политической ситуации и др¹.

Подводя итог вышесказанному, отметим, что на различных этапах преобразования института государственной службы в Российском государстве руководству страны удавалось достичь положительной динамики в развитии служебных отношений. Значительное число понятий, подходов нормативного закрепления, применяемые в системе государственной службы, возникли на дореволюционном этапе развития Российского государства. В целом законодательство как царской, так и советской России, содержит положительные примеры в регулировании статуса государственных чиновников, формировании системы органов управления государственной службой, в подходах обеспечения служебной дисциплины. В связи с этим современная служебная нормативно-правовая база использует отдельные положения дореволюционного и советского законодательства о государственной службе, в том числе систему классовых чинов; требования к служебной дисциплине и поведению; наличие образовательного ценза при поступлении на должности гражданской, правоохранительной службы; высокие моральные требования, а также наличие правового

¹ Турчинов, А.И. Государственная служба России: состояние и проблемы развития // Социально-профессиональное развитие государственной службы. Материалы 13-й Общерос. науч.-практ. конф. с международным участием. М.: РАНХиГС. 2014. - С. 125 –132.

статуса и его элементов (прав, обязанностей, ограничений и запретов, гарантий, юридической ответственности, поощрений).

Рассмотрев эволюционирование института отечественной государственной службы в Российском государстве полагаем, что в законодательном регулировании института государственной службы прослеживается преемственность, которая в том числе, выражается в основных подходах нормативного обеспечения института государственной службы.

Исследовав генезис института отечественной государственной службы, предлагаем определить следующие этапы его становления и развития:

- 1) формирование и развитие института государственной службы в Древнерусском государстве и Московской Руси;
- 2) развитие института государственной службы в Российской империи;
- 3) советский этап развития государственно-служебных отношений (1917 – 1993 годы);
- 4) развитие института государственной службы в постсоветский период развития Российского государства (1993 год – по настоящее время).

Проанализировав вышеуказанные этапы, мы пришли к выводу, что особую значимость представлял период развития института государственной службы в Российской империи. Именно он сформировал основные концептуальные начала института отечественной государственной службы.

Глава 2. Юридическое содержание правового положения (статуса) государственных служащих гражданского ведомства по законодательству Российской империи в XIX веке – начале 1917 года

2.1. Права и обязанности государственных служащих гражданского ведомства

Рассмотрев в предыдущей главе правовую природу института государственной службы, исследуем более подробно особенности законодательного регулирования правового положения (статуса) служащих гражданского ведомства в начале XIX – начале XX вв.

Следует еще раз отметить, что исследованию содержания правового положения (статуса) государственных служащих гражданского ведомства в историко-правовом аспекте уделялось достаточно мало внимания¹.

Положительной оценки заслуживает политика нормативного регулирования *прав государственных служащих гражданского ведомства* в начале XIX века. Так, впервые было установлено правило, в соответствии с которым служащий наделялся правами только при условии наделения соответствующими должностными обязанностями. Подобное правило стало применяться с принятием Указа от 3 апреля 1809 года «О непризнании прав действительной службы за почетными придворными должностями»². Кроме того, в случае нарушения прав и (или) обязанностей государственных служащих, в установленных законом случаях применялись меры юридической ответственности.

Безусловно, установление подобного правила на законодательном уровне положительно сказалось на качестве правового обеспечения института прав и обязанностей государственных служащих гражданского ведомства.

В связи с острой потребностью в повышении уровня и качества служебной деятельности в начале XIX века был разработан комплекс мер, призванный сделать акцент на профессиональной подготовке чиновничьего аппарата всех

¹ Метушевская, Т.И. Указ. соч. С. 115.

² ПСЗ. Т. XXX. № 23559.

уровней, особо уделив внимание будущим кандидатам на должности государственной службы. Устанавливались испытания для государственных служащих, изъявивших пойти на повышение, к примеру, на должность коллежского асессора или статского советника¹.

Концептуальными задачами Указа от 3 апреля 1809 года «О непризнании прав действительной службы за почетными придворными должностями»² выступали:

- повышение уровня профессионального образования государственных служащих гражданского ведомства;
- увеличение количественной загруженности университетов.

Служебное законодательство дореволюционной России начала XIX века предписывало, что для кандидата, претендующего на чин коллежского асессора, было обязательным предоставление документа из учебного заведения, подтверждающего факт окончания обучения по соответствующему профилю службы. Аналогичная процедура применялась и при получении чина статского советника согласно Указу от 6 августа 1809 года³.

Следует обратить внимание на то, что вышеуказанная практика была установлена в соответствии с Указом от 26 января 1803 года «Об устройстве училищ»⁴.

Очевидно, что с принятием упомянутых указов обеспечивалась загруженность высших образовательных учреждений, в той или иной степени было введено правило ротации, повысился общий уровень образованности чиновничества, была предпринята попытка на уровне закона свести к минимуму возможный протекционизм при поступлении и продвижении по службе приближённых или угодных лиц. Можно сделать вывод о том, что по своей природе указанное нововведение было установлено в ранг обязанностей государственного служащего гражданского ведомства.

¹ ПСЗ. Т. XXX. № 23771.

² ПСЗ. Т. XXX. № 23559.

³ Там же.

⁴ ПСЗ. Т. XXXVII. № 20597.

Исследуя правовую природу прав и обязанностей чиновников гражданского ведомства обратим внимание на то, что институту прав и обязанностей в XIX веке были присущи и позитивные и негативные черты.

Одним из негативных аспектов выступало правило, согласно которому образовательный ценз действовал не всегда. Например, во времена правления Николая I он был вовсе отменён. Вместо него были установлены разряды в зависимости от воспитания и происхождения лица. Это означало, что чиновник, не имея образования, имел право на продвижение по службе в случае наличия стажа государственной службы. Аналогичное правило распространялось и на потомственных дворян.

Положительным моментом в правовой регламентации стала отмена разрядов в связи с изданием Уставов о службе гражданской. Не вызывает сомнений, что установление образовательного ценза было значительным шагом вперёд в наведении порядка в сфере государственно-служебных отношений, поскольку аппарат управления чрезвычайно нуждался в квалифицированном и образованном штате. Полагаем, что прежняя система протекционизма себя во многом изжила и являлась исторически необходимой, обойти практику её применения было, на наш взгляд, проблематично.

Важное значение в обеспечении правового статуса государственных служащих гражданского ведомства в XIX веке занимал Свод уставов о службе гражданской 1832 года - основной источник правового обеспечения статуса служащих гражданского ведомства. Он состоял из:

- 1) Устава о Службе Гражданской по определению от правительства далее также – Устав о службе)¹;
- 2) Устава о Службе Гражданской по выборам;
- 3) Устава о Пенсиях и единовременных пособиях².

Правовое регулирование прав государственных служащих гражданского ведомства осуществлялось третьим разделом Устава о Службе Гражданской по

¹ Свод Законов Российской империи. Т. III. - СПб., 1896.

² Уставы о службе гражданской // Свод Законов Российской империи. Т. III. - СПб., 1857.

определению от правительства. Предлагаем *права государственных служащих гражданского ведомства подразделить на три группы:*

а) *группа общих прав*, обеспечивающих непосредственное исполнение полномочий гражданских служащих (право иметь чин; право на поощрение; право на особый процессуальный порядок уголовной защиты; право издания актов нормативного и ненормативного характера по соответствующей компетенции; право на ознакомление с информацией, составляющей служебную и (или) государственную тайну, и другие);

б) *группа специальных прав*, регламентирующих особое правовое положение чиновников гражданского ведомства, а именно, права на достойную жизнь, материальное обеспечение и др.;

в) *функциональные права*, служащие основой для практической реализации полномочий и устанавливающиеся в локальных правовых актах ведомств (право на получение информации, необходимой для служебной деятельности; право на беспрепятственное посещение организаций и учреждений по вопросам служебных отношений; право на принятие процессуальных решений в рамках своей компетенции).

Рассмотрим более подробно группу общих прав.

Первостепенное место среди общих прав гражданских чиновников занимало *право на чин*. По своей юридической природе чин представлял собой титул, устанавливаемый правовым актом управления и наделяющий соответствующее лицо определённым правовым статусом.

С точки зрения В.В. Ивановского, чины являются преимуществами, предоставляемыми в установленных законом случаях. Более того, известный дореволюционный юрист обращал внимание на нравственную и материальную составляющую чинов¹.

Также указанной категории субъектов права было предоставлено право чинопочитания. Так, например, на официальных мероприятиях, собраниях, встречах служащие, в зависимости от чина, могли занимать те или иные почёт-

¹Ивановский, В.В. Русское государственное право. Т. 1. Верховная власть и ее виды. Казань, 1895. - С. 596.

ные места. Данное правило распространялось как на самих чиновников, так и на их членов семьи (супругов, детей).

Однако указанное право не было абсолютным. Имелись исключения, при которых служащие гражданской службы должны были уступать места военным, если их чины были равны.

К категории статусных прав можно отнести и право на ношение особой форменной одежды с отличительными знаками¹. Установление правила ношения форменной одежды, в первую очередь, отличало государственных служащих от иных категорий граждан, кроме того, обеспечивалась и реализация эстетической функции.

От наличия того или иного чина зависело право приобретения высшего состояния дворянства².

Положительной оценки заслуживает нормативная регламентация прав чиновников гражданского ведомства при прохождении службы и увольнении. Так, в любой момент служащие могли подать прошение об отставке. Применительно к указанному праву необходимо подчеркнуть то, что служащим гарантировалось отсутствие каких-либо ограничений в увольнениях. Важной гарантией также являлось то, что гражданскому чиновнику не могли отказать в увольнении со службы, за исключением наличия у лица обязанности отслужить определенный срок службы в связи с тем, что оно ранее получило образование за счет государственных средств по нормам статьи 377 Устава о службе. Сам документ об увольнении назывался прошением и адресовался Высочайшему начальству (ст. 1236 Устава о службе).

Законодательно была предоставлена возможность служащему, подавшему прошение об отставке просить о повышении ему чина при наличии положительной характеристики руководства.

¹ Метушевская, Т.И. Указ. соч. С. 119.

² 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.

В случае, если лицо приняло решение о возвращении на службу в гражданское ведомство, то оно имело право поступления в любой момент без ограничений.

Несколько иная ситуация обстояла с экс-чиновником, уволенным с должности в связи с «дурным поведением». Так, вернуться на прежнее место службы было возможно не ранее, чем через 2 года с момента увольнения, предоставив свидетельство о правомерном, добропорядочном поведении. Подобное свидетельство подписывал губернский предводитель дворянства в отношении чиновников-дворян. Для всех иных категорий лиц – окружной исправник, уездный исправник, полицмейстер.

Дореволюционное служебное законодательство так же устанавливало *право служащего на поощрение*. Самой распространенной формой поощрения являлось право на получение награды. Награды были следующих видов:

- 1) Высочайшее благоволение;
- 2) чины;
- 3) ордена;
- 4) пожалование земель;
- 5) подарки от Высочайшего имени;
- 6) единовременные денежные выдачи;
- 7) звания личного или потомственного почетного гражданина;
- 8) медали;
- 9) кафтаны;
- 10) зачет в действительную государственную службу времени, проведенного в частных занятиях в правительственных и общественных установлениях;
- 11) представление прав государственного служащего лицам этими правами не пользующимися;
- 12) случаи, когда судимость не была препятствием к наградам и другим преимуществам по службе;
- 13) арендные деньги;
- 14) прибавочное жалование;
- 15) признательность начальства, объявленная с Высочайшего дозволения;

16) звания Камергеров и Камер-юнкеров Двора Его Императорского Величества.

Информация о награждении служащего гражданского ведомства публиковалась для всеобщего сведения согласно ст. 1136 Устава.

Следующая группа прав государственных служащих гражданского ведомства – *группа специальных прав*, таких, как право на достойную жизнь, материальное обеспечение (жалование), право на пенсионное обеспечение и т.д.

На наш взгляд, центральным правомочием служащего является *право на получение жалования*.

По мнению Н.И. Лазаревского, жалованию должен соответствовать определенный спектр обязанностей и функций, за несение которых чиновник должен отвечать¹.

Несколько иного мнения придерживался известный учёный Н.М. Коркунов, полагавший, что жалование для государственного служащего не является платой за его работу, а лишь первоисточником средств существования².

Обратим внимание на то, что уже в середине XIX века нормодателями была сформирована правовая позиция, согласно которой жалование государственных служащих и процедура его получения регулировалась публично-правовыми актами о порядке вознаграждения должностных лиц. Размер жалования устанавливался актами органов, законами, распоряжениями, а также иными видами актов органов государственной власти.

Содержание государственных служащих гражданского ведомства согласно ст. 989 Устава о службе составляло:

- жалование (в размере 2/5 содержания);
- квартирные (в размере 1/5 содержания);
- столовые деньги (в размере 2/5 содержания).

¹ См. подробнее: Лазаревский, Н.И. Лекции по русскому государственному праву. СПб., 1910. - С. 106.

² Коркунов, Н.М. Русское государственное право. - М., - Т. 1. - 1908. - С. 405.

Состав содержания государственных служащих гражданского ведомства разделённый на 3 вышеуказанных элемента заслуживает положительной оценки, поскольку это оптимизировало расходы государства на содержание чиновничьего аппарата. К примеру, если чиновнику уже была предоставлена служебная квартира, то из денежного содержания удерживались квартирные деньги.

Начисление жалования служащим начиналось с момента издания приказа о назначении лица на должность служащего гражданского ведомства и происходило ежемесячно 20 числа.

Устав о службе устанавливал некоторые особенности правового регулирования выплат отдельным категориям служащих. Так, особенности были установлены в отношении:

- а) сверхштатных чиновников;
- б) чиновников, замещающих вакантные должности;
- в) служащих, подавших прошение об увольнении;
- г) чиновников, в отношении которых велось следствие или в их отношении шло судебное разбирательство.

Исследуем особенности каждой группы выплат.

В ситуации, когда чиновник был выведен за штат, жалование выдавалось до года или до издания приказа о назначении на должность штатного служащего согласно ст. 1012 Устава о службе. Денежное содержание внештатных работников было соразмерно окладам штатных работников, но без начисления дополнительных окладов. Например, канцелярским служащим, переведённым на внештатную должность, устанавливался единовременно годовой оклад согласно ст. 1012 Устава о службе.

Чиновникам, замещающим вакантные должности, жалование устанавливалось на основании правил ст. 1005 Устава о службе. В случае, если чиновник исполнял обязанности по другой должности, то он получал содержание по соответствующей замещаемой должности. Однако получение жалования по двум должностям было невозможно по общему правилу. Тем самым достигалась экономия финансовых средств. Но при наличии Высочайшего повеления чи-

новнику, замещающему две должности сразу, было дозволено получать двойной оклад (ст. 1009 Устава о службе).

При привлечении к исполнению невакантной должности сверхштатного чиновника замещающее лицо имело право на получение полного содержания по указанной должности. Норма ст. 1004 Устава о службе не распространялась на случаи, когда чиновник болел, находился в отпуске или командировке.

Следует отметить, что нормодателями были предусмотрены и иные средства материального стимулирования служащих, например: прогонные деньги, суточные деньги, пособия на подъем и на путевые издержки и др.

Так, прогонные деньги выдавались по расчету на почтовых лошадей и по почтовому расстоянию. Чиновники первых пяти классов поручали прогоны за 6 лошадей, чиновники 6 – 8 классов – за 3 лошади, остальные – за 2 лошади. Канцелярские служители получали прогоны за 1 лошадь.

Подъемные деньги – единовременное пособие, выдаваемое перед поездкой по служебной необходимости (от 30 до 600 рублей). Конкретный размер данного пособия зависел от чина и должности лица. Кроме того, в основе определения размера пособия лежал такой критерий, как «важность поручения», по которому и производилась поездка.

Таким образом, вопросу оценки размера денежного содержания чиновничьего аппарата уделялось внимание законодателями Российской империи. Отметим, что соразмерное денежное содержание является одним из ключевых компонентов создания эффективной системы государственной службы. Полагаем, что достаточное денежное довольствие оказывает влияние на положительную динамику снижения должностных преступлений, правонарушений, удельный вес которых был довольно высок. Более того, небольшой размер довольствия заставлял некоторых служащих идти на нарушение закона – устраиваться на работу в иные организации по совместительству, что было прямо запрещено законодательством, однако, к сожалению, повсеместно практиковалось.

Следующим правомочием, которое мы рассмотрим будет *право на пенсионное обеспечение*. Дореволюционное отечественное законодательство устанавливало, что пенсионное обеспечение устанавливалось служащему после вы-

хода на пенсию. Особой отличительной особенностью являлось то, что после смерти чиновника его семье продолжали выплачивать пенсию согласно ст. 10 Устава о Пенсиях и единовременных пособиях¹.

Отметим, что пенсионное обеспечение государственным служащим гражданского ведомства устанавливалось в отношении всех категорий и чинов. Например, иной позиции придерживались законодатели в странах Европы, - писал Н.И. Лазаревский, - где правом на получение пенсии обладали лишь средние и высшие разряды чиновничьего аппарата².

Правовое регулирование пенсионного обеспечения осуществлялось специальным уставом – «Уставом о Пенсиях и единовременных пособиях»³.

Основным критерием для назначения пенсии выступал стаж службы. Он должен был составлять не менее 35 лет. Допускалось назначение пенсии лицу, не дослужившему не более 6 месяцев до установленного Уставом о Пенсиях сроке.

В дореволюционной научной литературе справедливо отмечалось, что установление столь продолжительного срока (35 лет выслуги) «являлось в определенной степени несправедливым, поскольку за выслугу в 32 года полагалась такая же пенсия, как и за 25 лет выслуги»⁴. Мы усматриваем в этом стремление нормодателей обеспечить меньшие экономические издержки на содержание чиновников. При этом опыт законодателей европейских государств представляет особый интерес, например, в основу пенсионного оклада принималась средняя сумма заработка чиновника за последние 6 лет его службы.

Оклад максимальной пенсии при выслуге в 35 лет составлял 1143 рублей 60 копеек, минимальной – 85 рублей 80 копеек⁵.

В Российской Федерации в соответствии с пунктом 1 статьи 7 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 166–ФЗ «О государственном пенсион-

¹ Уставы о службе гражданской // Свод Законов Российской империи. Т. III. - СПб., 1857.

² Лазаревский, Н.И. Лекции по русскому государственному праву. СПб., 1910. С. 111.

³ Уставы о службе гражданской // Свод Законов Российской империи. Т. III. - СПб., 1857.

⁴ Метушевская, Т.И. Указ. соч. С. 126.

⁵ Метушевская, Т.И. Указ. соч. С. 127.

ном обеспечении в Российской Федерации»¹ федеральные государственные гражданские служащие при наличии стажа государственной гражданской службы не менее 15 лет и замещении должности федеральной государственной гражданской службы не менее 12 полных месяцев имеют право на пенсию за выслугу лет.

Условия предоставления права на пенсию государственным гражданским служащим субъектов Российской Федерации и муниципальным служащим за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и средств местных бюджетов определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и актами органов местного самоуправления².

Как отмечалось ранее, после смерти чиновника, вышедшего на пенсию, его семья продолжала получать пенсионное обеспечение. Например, согласно ст. 114 Устава о Пенсиях вдова получала $\frac{1}{2}$ размера пенсии, причитающейся умершему, а дети чиновника получали $\frac{1}{4}$ пенсии.

Устав о Пенсиях закреплял определенные особенности в установлении пенсии в ряде случаев. Лица, прекратившие служебные отношения, но не получившие право на пенсионное обеспечение, получали единовременное пособие в размере годового оклада.

Следует особо подчеркнуть, что пенсионное обеспечение чиновников в Российской империи предоставлялось исключительно государственным служащим. Согласно статье 10 Устава о пенсиях служба по найму и общественная служба права на получение пенсии не давали.

Составным элементом системы правомочий служащего являлось *право на отпуск*. Предельный срок отпуска составлял 4 месяца. При этом уйти в отпуск на срок более месяца можно было не более, чем 2 раза за год. Таким образом, служащим предоставлялась возможность уйти в отпуск несколько раз в год.

¹ Российская газета. - 2001. - № 247. - 20 декабря.

² См. подробнее: статья 7 «Условия назначения пенсий федеральным государственным гражданским служащим» // О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации: Федеральный закон от 15 декабря 2001 года № 166 – ФЗ / Российская газета. - 2001. - № 247. - 20 декабря.

Если обстоятельства вынуждали государственного служащего отсутствовать на рабочем месте более чем 4 месяца, то лицо должно было уволиться с последующим восстановлением на работе. Законом было запрещено увеличение срока отпуска по желанию служащего. Если чиновник не выходил вовремя на работу после отпуска, то он подлежал увольнению. Уважительной причиной неявки были: тяжелая болезнь, арест, стихийное бедствие или смерть близких родственников. Обратим внимание на то, что указанный перечень уважительных оснований пропуска положенного срока выхода на работу являлся открытым. Руководство служащего могло признать и иные обстоятельства уважительными согласно ст. 1220 Устава о службе.

Особую группу правомочий государственных служащих гражданского ведомства составляли функциональные права, служащие фундаментом для практической реализации полномочий и устанавливающиеся в локальных правовых актах ведомств.

К указанной группе правомочий можно отнести:

- а) право на получение информации, необходимой для служебной деятельности;
- б) право на беспрепятственное посещение организаций и учреждений по вопросам служебных отношений;
- в) право на принятие процессуальных решений в рамках своей компетенции;
- г) право на обращение к вышестоящему руководству по вопросам совершенствования системы государственных органов, их компетенции, процессуальным вопросам деятельности.

Следует отметить, что в каждом конкретном ведомстве устанавливался свой особый перечень функциональных прав, позволяющих в наиболее полной форме реализовать специфику правового статуса служащего в той или иной государственно-политической сфере¹.

¹Например, Манифест от 25 июня 1811 года «Общее учреждение министерств» устанавливал, что министры имели право принимать на службу и увольнять служащих, как по общим

К числу функциональных прав министров относилось принятие и увольнение чиновников, удаление от должности и предание их суду в случае совершения ими преступлений, разрешение затруднений в сфере вверенного им управления, принятия мер к действию законов и учреждений. При чрезвычайных обстоятельствах министр наделялся *правом действовать своей властью в делах, требовавших «высочайшего» утверждения или издания закона*, с обязательным уведомлением императора о принятых мерах. «Само нарушение закона министром не вменялось ему в вину, если на это он был уполномочен верховной властью»¹.

Министрам принадлежало *право законодательной инициативы*. Его реализация осуществлялась через Государственный Совет путём подачи представления. Они наделялись также *правом непосредственного представления документов императору по делам исполнительным*.

Следующим элементом правового статуса государственного служащего являются его обязанности, которые характеризуют сущность его служебной деятельности, поскольку государство (государственный орган) принимает на работу гражданина главным образом с целью возложения на него соответствующих должностных обязанностей.

Права, которыми наделяются государственные служащие, становятся реальностью лишь тогда, когда они сопряжены с обязанностями. Принцип сочетания прав и обязанностей знали ещё юристы античности². Установление разумного баланса в соотношении между правами и обязанностями всегда было важнейшей теоретической проблемой юриспруденции, имеющей существенное прикладное значение для отраслей права и законодательства.

С точки зрения Т.И. Метушевской³, обязанности государственных служащих - это определённая разновидность функций, призванных непосредственно исполнять и реализовывать полномочия государственных органов.

основаниям, так и при совершении служащими преступлений. См. подробнее: Российское законодательство X – XX вв. Т. 6., М., 1988. - С. 151.

¹ Российское законодательство X – XX вв. Т. 6, М., 1988. - С. 151.

² Известен трактат Цицерона «Об обязанностях». СПб., 1903. Так принадлежность к римскому гражданству означала для субъекта возможность пользования рядом прав и одновременно обременение публичными обязанностями.

³ Метушевская, Т.И. Указ. соч. С. 132.

В литературе неоднократно обращается внимание на то, что по своей правовой природе обязанности государственных служащих являются особыми. Овсянко Д.М. подчёркивает, что наделение государственных служащих таким перечнем обязанностей ещё раз подтверждает факт особой значимости служебной деятельности¹.

На наш взгляд, *обязанности государственных служащих гражданского ведомства можно разделить на: общие и специальные.*

Обратим внимание на то, что Устав о службе, устанавливая обязанности чиновников, корреспондировал их с личностными критериями, которыми служащие гражданского ведомства должны были обладать:

- 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.

Полагаем, что данный перечень критериев носит сугубо моральный характер. Кроме того, нормативные правовые акты не содержали юридического толкования приведённых критериев. При этом нами прослеживается чёткое стремление дореволюционного законодателя обеспечить новый уровень качества государственного управления посредством применения данных критериев. Рассуждая о целесообразности их введения, отметим, что простого декларативного перечисления было недостаточно, требовалось разработать действительно эффективную систему оплаты труда государственных служащих гражданского ведомства, ведь достойное материальное обеспечение чиновника - залог непопечности его служебной деятельности.

Современная правовая доктрина при большом изобилии работ, посвящённых вопросам служебного права, неоднозначно даёт оценку состоянию за-

¹Овсянко, Д.М. Указ. соч. С. 201.

конности и правопорядка в системе государственной службы дореволюционного периода. Например, А.В. Оболонский выражает критическое мнение: «В основной же массе это либо прожженные взяточники, циники и воры, либо ничтожества»¹.

Винский Г.В. отмечал, что уровень нравственности и законности на государственной службе в Российской империи был не достаточно высок. «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»².

Положительной оценки заслуживает установление образовательного ценза и его возведение в ранг обязанностей.

XIX век – период, начиная с которого были изменены качественные критерии при приеме на работу чиновников всех уровней. Теперь основным критерием выступал и образовательный ценз, что носит, безусловно, положительный характер. Будущих служащих предполагалось «растить» с самого молодого возраста. Еще в 1721 году была учреждена школа для образования подьячих, а в 1731 - кадетский корпус.

Указом Александра I от 26 января 1803 года «Об устройстве училищ» были классифицированы следующие виды училищ:

- а) приходские;
- б) уездные;
- в) губернские или гимназии³.

Так, например, в Дерптском, Виленском, Харьковском, Казанском училищах велась профессиональная подготовка государственных служащих. Также обучение будущих кадров велось и в лицеях, например, в Царскосельском, который специализировался на подготовке юристов для министерства внутренних дел. Его выпускники получали право на производство в чины с 14 по 9 классы.

¹ Оболонский, А.В. Российское чиновничество и проблемы его реформирования / А.В. Оболонский // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. - 2000. - № 4. - С. 168.

²Винский, Г.В. Моё время. СПб., 1914. - С. 19.

³ ПСЗ. I. Т. XXVII. № 20597. Ст. 24.

В период с 1817 по 1842 год из Царскосельского лицея было выпущено 236 гражданских чиновников, а с 1844 по 1911 год (после преобразования в Александровский лицей) число выпускников, пополнивших гражданскую службу, заметно возросло до 1536 человек¹.

Начиная с 1809 года на территории Российской империи для чиновников, имеющих сравнительно небольшой стаж работы, проводились ежегодные летние курсы наук в Москве, Санкт-Петербурге, иных крупных городах и образовательных центрах, где находились университеты. Подобное правило было введено Указом от 6 августа 1809 года «О правилах производства в чины по гражданской службе и об испытаниях в науках для производства в коллежские асессоры и статские советники»².

Реализация положений Указа от 6 августа 1809 года характеризовалась достаточной сложностью и противоречиями в правоприменении. К примеру, на практике ряд чиновников, прослуживших в статской службе достаточное количество лет, были не довольны тем, что их заслуги играли не первостепенную роль в продвижении по службе и повышении чина. И наоборот, менее опытные «зелёные» чиновники имели больше преференций в повышении на государственной службе и, что следует подчеркнуть, в гораздо сжатые сроки. Фундаментом такого продвижения являлся аттестат университета «об успешном учении или испытания в науках»³. Лица, имевшие чины 8 класса, при наличии аттестата и положительной характеристики непосредственного начальства имели преимущества по службе. Законодательно была предусмотрена легальная возможность производства «в следующие чины до статского советника, не взирая на лета службы, и хотя бы короткое время в настоящем чине находились»⁴.

Следует обратить внимание на замечание Ф.Ф. Вигеля, отмечавшего, что имели место случаи присвоения чинов без наличия аттестата об образовании у претендующего на должность лица (например, чина статского советника или

¹ Егоров, А.Д. Лицеи России / А.Д. Егоров // Отечественная история. - 2000. - № 1. - С. 176.

² ПСЗ. I. Т. XXX. № 23771.

³ См. подробнее: Гущева, Н.В. Ответственность чиновников за должностные проступки и преступления по русскому дореволюционному законодательству в XIX – начале XX века: дисс. ... канд. юрид. наук / Гущева Наталья Владимировна. – Н. Новгород, 2006. - С. 61.

⁴ Там же.

коллежского асессора)¹. При этом ещё в 1819 году Александром I было постановлено, что при производстве в чины 8 класса «поступление было непременно по точной силе Указа от 6 августа 1809 года»².

Однако к 1834 году Указ от 6 августа 1809 года потерял свою юридическую силу в связи с принятием Положения о порядке производства в чины по гражданской службе³.

Весь аппарат чиновников с этого момента подразделялся на 3 разряда, в основе лежал образовательный ценз чиновников.

Согласно Положению о порядке производства в чины по гражданской службе⁴ выделялись следующие разряды государственных служащих:

- государственные служащие с высшим образованием;
- государственные служащие со средним образованием;
- государственные служащие, имеющие домашнее образование или прошедшие обучение в низших учебных заведениях.

Отметим, что государственные служащие по своей инициативе могли пройти обучение в университетах при положительной сдаче предварительного экзамена и соответствующей резолюции непосредственного начальства.

Однако указанная возможность не повлияла на состояние образованности чиновничьего аппарата в XIX – начале XX века. Исторически сложилось так, что преобладали чиновники, имевшие низшее образование.

Рассмотрим данные статистики об уровне образованности государственных служащих в отдельных государственно-правовых учреждениях, приведённых в таблице:

¹Вигель, Ф.Ф. Записки: - Ч. 3. – М.: Русский архив, университет. тип., 1891 – 1893. - С. 74.

²ПСЗ. I. Т. XXVI. № 27652.

³ПСЗ. II. Т. IX. Отд. I. № 7224.

⁴ ПСЗ. II. Т. IX. Отд. I. № 7224.

Таблица.

Наименование органа государственной власти	Количество государственных служащих, имеющих высшее образование	Количество государственных служащих, имеющих среднее образование	Количество государственных служащих, имеющих низшее или домашнее образование
1. Министерство внутренних дел (из 1609 человек, поступивших на службу с 1 ноября 1894 года по 1 августа 1895 года)	17 %	10,3 %	72,7 %
2. Государственный Совет (1850 - 1860 год)	20 %	11 %	69 %
3. Комитет министров (1850 - 1860 год)	26,4 %	12,5 %	61,1 %

Зайончковский П.А. отмечал, что 62,5 % губернаторов имели домашнее образование, 46,4 % Сенаторов также имели низшее образование¹.

В губерниях уровень образованности чиновников также был низким. Как справедливо замечает В.А. Иванов, чиновники не отличались образованностью. В Калужской губернии к середине XIX века процент государственных служа-

¹Зайончковский, П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. – М., мысль, 1978. - С. 131 – 140.

щих, получивших высшее или среднее образование, составлял всего лишь 30,8 %¹.

Обязанность иметь высшее образование корреспондировалась с *обязанностью прослужить на гражданской службе определенный срок* (ст. 223 Устава о службе). Например, окончившие Киевский университет Св. Владимира, должны были прослужить на должности гражданской службы не менее 6 лет.

Необходимо отметить, что успеваемость государственного служащего в учреждениях высшего образования являлась важным условием для продвижения по карьерной лестнице, что заслуживает положительной оценки, поскольку образовательный ценз не был формальностью, а учитывался при получении нового, более высокого чина. Так, в рассматриваемый период лица, имеющие отличные успехи в обучении, получали чин 9 класса.

По данным Отчёта Министерства Юстиции за 1844 год², Императорское Училище Правоведения окончил 251 выпускник, из них 21 был выпущен 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.

Думается, что подобное положение дел обеспечивало достижение нескольких задач:

- 1) обеспечение высокого уровня занятости лиц, окончивших высшие учебные заведения, и, в последующем, поступивших на службу гражданскую;
- 2) повышение качества государственного управления посредством привлечения на должности более квалифицированных специалистов.

Обратим внимание на то, что в Уставе о Службе по определению от Правительства 1896 года³ перечислялись и иные виды обязанностей гражданских чиновников:

¹Иванов, В.А. Губернское чиновничество в 50-60-е годы XIX века. – Калуга, 1994. - С. 59 – 63.

²Отчёт министерства юстиции за 1844 г. СПб., 1845. - С. 63.

³Свод Законов Российской империи. Т.III. - СПб., 1896.

- *обязанность добросовестного исполнения возложенных на государственных служащих служебных обязанностей* (статья 1189 Устава о службе);
- *обязанность соблюдения законов и иных нормативных правовых актов, используемых при реализации служебных полномочий* (статья 1189 Устава о службе);
- *обязанность не совершать деяния, противоречащие нормам законодательства* (статья 1190 Устава о службе);
- *обязанность не получать ненадлежащую выгоду* (статья 1189 Устава о службе) и др.

Так же служащие гражданского ведомства были *обязаны обеспечивать режим сохранности государственной и служебной тайны* (статья 1191 Устава о службе).

Уважительное отношение к своему начальству - ещё одна обязанность чиновников в Российской империи (статья 1194 Устава о службе). Она была сопряжена с другой обязанностью - *относиться к нижестоящим подчинённым лицам прилично*, в рамках служебной этики (статья 715 Устава о службе).

Однако практика реализации законодательно установленных обязанностей свидетельствовала об отступлениях от требований норм института обязанностей государственных служащих и носила негативный характер. К примеру, для молодых специалистов, впервые поступавших на государственную службу, проводили инструктаж по так называемому неофициальному кодексу, содержащему особые правила поведения¹. Так, новым служащим негласно рекомендовалось, во-первых, не проявлять справедливость к заявителям; во-вторых, выполнять все указания, поступившие от непосредственного начальника, даже если они противоречили требованиям закона; не использовать точные формулировки, а говорить относительно определенно, не упоминая ссылки на конкретные нормы законодательства².

¹ Гущева, Н.В. Указ. соч. С. 108.

² Зарудный, А.С. Письмо опытного чиновника сороковых годов младшему брату, поступающему на службу / А.С. Зарудный // Русская Старина. – 1899. – Т. 100. – С. 543 – 546.

По нашему мнению, такой подход на практике к формированию служебного поведения в буквальном смысле сводил на нет законодательные предписания, направленные на повышение уровня служебной дисциплины. Он подрывал авторитет службы и служащего, создавал почву для совершения должностных преступлений и дисциплинарных проступков, приводя систему государственного управления в состояние неорганизованности, а также беззакония.

Обобщая вышесказанное отметим, что Уставом о службе устанавливался перечень общих обязанностей гражданских чиновников. Группа специальных обязанностей устанавливалась в разнородных нормативных источниках.

Говоря о группе специальных обязанностей, следует обратить внимание на регламентацию служебных отношений между начальствующей категорией служащих и подчиненными должностными лицами. В обязанности начальствующих лиц входило наблюдение за строгим и точным исполнением подчиненными своих служебных обязанностей. Положительный пример в позитивном правовом регулировании содержался в Указе от 3 декабря 1884 года, согласно которому начальники должны были осуществлять постоянное наблюдение за своими подчиненными с целью недопущения нанесения ущерба служебным интересам и поддержания авторитета государственной власти¹.

Учитывая юридическую взаимосвязь прав и обязанностей служащих гражданского ведомства, Н.И. Лазаревский обращал внимание на то, что отсутствие их сбалансированного единства могло выступать детерминантой низкого уровня качества управления в дореволюционной России².

Законодательство Российской империи в императивном порядке определяло модель поведения чиновников по формуле «добросовестного исполнения обязанностей». Стимулировать подобный формат поведения была призвана система поощрений, которая в одиночку, к сожалению, не была способна обеспечить реализацию принципа добросовестности.

Проблема «причисленных лиц», или лиц без соответствующих реальных полномочий, продолжала существовать и во второй четверти XIX века. В целях

¹ ПСЗ. III. Т. IV. № 2559.

² Лазаревский, Н.И. Лекции по русскому государственному праву. СПб., 1910. - С. 107.

решения данной проблемы Николаем I был принят Указ от 16 февраля 1844 года «О подтверждении, чтобы лица, не имеющие никаких обязанностей по службе, отнюдь в оной не числились»¹.

Таким образом, институт прав и обязанностей государственных служащих гражданского ведомства нашёл достаточно полное закрепление в XIX - XX веках. По сравнению с предыдущими периодами своего развития данный институт права претерпел качественное юридическое изменение. Во-первых, были разработаны специальные источники - Устав «о службе Гражданской» и Устав о Службе по определению от Правительства 1896 года (действовавшие вплоть до 1917 года), регламентировавшие нормативное содержание общих прав и общих обязанностей гражданских чиновников. Регламентация специальных прав и обязанностей находила своё отражение в отраслевых и ведомственных актах.

Во-вторых, право на денежное содержание отличалось более тщательной проработкой. Положительной оценки заслуживает и нормативное регулирование пенсионного обеспечения. Пенсионное обеспечение чиновника применялось при многолетней добросовестной службе с учётом выслуги лет. Примечательно отметить, что пенсионное обеспечение, причитающееся служащему, продолжало выплачиваться и после его смерти членам его семьи.

В-третьих, образовательный ценз - новелла служебного законодательства. Была предпринята попытка сформировать качественно новый государственный аппарат из лиц, получивших высшее образование и окончивших учебные заведения с наиболее высокими результатами.

Таким образом, нормативный институт прав и обязанностей государственных служащих гражданского ведомства в XIX веке претерпел значительные изменения, в частности, был разработан унифицированный перечень прав и обязанностей гражданских чиновников, установлена система дополнительных гарантий обеспечения их статуса. По сути, была сформирована качественно новая правовая основа статуса государственных служащих. Нор-

¹ ПСЗ. I. Т. XXXI. № 24258.

модателями 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.

Наиболее органически близким институту прав и обязанностей государственных служащих по своей правовой природе являются институты ограничений, запретов, гарантий, поощрений, правовую природу которых мы рассмотрим в следующем параграфе нашего диссертационного исследования.

2.2. Система гарантий, поощрений, ограничений и запретов как элементов правового положения (статуса) государственных служащих гражданского ведомства

Реформирование дореволюционного отечественного служебного законодательства происходило комплексно, коренные изменения затронули и самостоятельный правовой институт государственной службы – *институт гарантий*.

Разделяя точку зрения Е.В Охотского¹, отметим, что права и обязанности чиновников приобретают социальный смысл и значение только тогда, когда подкреплены соответствующими гарантиями правового и экономического характера.

По своей юридической природе *гарантии являются* упорядоченной совокупностью приёмов правового, социального, экономического, организационного характера, создающих благоприятные возможности для более эффективного исполнения служебных обязанностей, которая обеспечивает стабильность социально-правового статуса государственных служащих.

Думается, что будет более правильным все гарантии, предусмотренные законодательством Российской империи, условно, подразделить на две группы:

¹ Государственная служба: теория и организация. Курс лекций / под ред. Е.В. Охотского. – Ростов-на-Дону: «Феникс», 1998. - С. 475.

1) гарантии, обеспечивающие служебно-юридическую защиту служащих при нахождении на должностях государственной службы;

2) гарантии, предоставляемые после ухода в отставку.

Исследуя первую группу правовых гарантий, отметим, что данный институт права находится в тесном взаимодействии с институтом юридической ответственности. Так, к примеру, была нормативно установлена правовая охрана чиновничьего аппарата Уложением о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года. Согласно правовой позиции нормодателей были введены специальные составы преступлений при оказании сопротивления государственным служащим гражданского ведомства при исполнении им возложенных на него должностных обязанностей. Кроме того, наказуемыми считались деяния, связанные с оскорблениями чиновников, они считались преступлениями против порядка управления, носили публичный, а не индивидуальный, частный характер¹. Характерной чертой указанной категории преступлений являлось невозможность заключения между сторонами мирового соглашения².

Специальное внимание в Российской империи было уделено вопросам уважительного отношения к актам органов государственной власти. Например, при умышленном повреждении выставленных для всеобщего обозрения в публичном месте указов виновные лица привлекались к ответственности. Более суровое наказание ждало тех злоумышленников, которые совершали подобные противоправные действия при массовом скоплении людей. Данные противоправные деяния карались наказанием в виде ссылки в Сибирь, а также лишением всех прав состояния.

Режим правовой охраны должностных лиц также выражался в том, что они привлекались к юридической ответственности на специальных основаниях, закреплённых в специальном разделе Свода Законов Российской Империи –

¹ Уложение о наказаниях уголовных и исправительных // Российское законодательство X – XX вв. Т. 6. М., 1988. - С. 242 – 244.

² В случае, если лицо признавали виновным, то ему грозило лишение всех прав состояния, ссылка на каторжные работы на заводах от 4 до 6 лет. Если же было оказано вооруженное насилие в отношении должностного лица, то применялось наказание в виде ссылки в Томскую или Тобольскую губернии. А при насильственном удержании чиновника и воспрепятствовании в исполнении его служебных обязанностей срок ссылки мог достигать 2 лет.

«Законы о судопроизводстве по делам о преступлениях и проступках»¹. Более подробно о специфике привлечения к ответственности должностных лиц мы будем говорить в отдельном параграфе нашего диссертационного исследования².

Однако одних мер ответственности, выступающих основными гарантиями чиновников, было мало. В связи с этим законодательство закрепляло право служащего обжаловать акты и распоряжения своего руководства³. Подобная гарантия отвечала интересам как служащих, так и верховной власти, поскольку при издании того или иного индивидуально-распорядительного акта могли нарушаться права служащих как сознательно, так и по незнанию. Данная гарантия позволяла служащему защитить нарушенные, по его мнению, права, привести соответствующие доводы, восстановить нарушенные права.

Законодательно было установлено единственное основание, по которому служащие гражданского ведомства лишались данной гарантии согласно нормам пункта 3 статьи 1239 Устава: «чиновников, кои по убеждению начальства неспособны к исправлению возложенных на них обязанностей или почему-либо неблагонадежны, или сделали вину, известную начальству, но такую, которая не могла быть доказана фактами, представляется начальникам, от коих в общем порядке зависит увольнение от должностей, сими чиновниками занимаемых, увольнять их по своему усмотрению и без их о том просьбы»⁴.

В подобном случае приказ об увольнении чиновника содержал следующую формулировку: увольняется со службы без обозначения причин и процедуры увольнения.

Для данного основания увольнения отсутствовал порядок обжалования, если же служащий подавал жалобу, то компетентным должностным лицам сле-

¹ Законы о судопроизводстве по делам о преступлениях и проступках // СЗ РИ. Т. XV. Кн. 2. СПб., 1857.

² Параграф 2.3. Институт юридической ответственности государственных служащих гражданского ведомства как концептуальная основа борьбы со взяточничеством и лихоимством на государственной службе.

³ Статьи 647, 658, 677 Законов «о судопроизводстве по делам о преступлениях и проступках» // СЗРИ. Т. XV. Кн. 2. СПб., 1857.

⁴ Свод Законов Российской империи. Т. III. - СПб., 1896.

довало оставлять жалобу без рассмотрения, без удовлетворения. А если жалоба была адресована на Высочайшее имя или в адрес Сената, то подобные жалобы было строго запрещено принимать.

Полагаем, что лишение экс-чиновников права и гарантии на обжалование приказов об увольнении носило скорее негативный характер. Ведь в большинстве случаев увольнение со службы влекло дальнейший запрет на занятие государственных должностей, поскольку был прецедент недоверия предыдущего начальства экс-чиновника. Как писал Н. Флеровский, «начальство было склонно верить другому начальству... об этом говорить было неудобно»¹.

Фактически служащие на основании требований правовых норм находились в прямой зависимости от начальства и были лишены хоть какой-то защиты от возможного его произвола.

Подобную ситуацию в своих работах приводил Н. Флеровский: высшие чиновники «...защищали этот закон с величайшей настойчивостью... Они поставили бедных чиновников в самое тяжелое, унижительное положение и им все еще было мало, они хотели отнять у них последнюю тень права, которая им была оставлена. По самодурству и капризу начальник мог выгнать чиновника, и никто не имел права спросить его, почему он это сделал»².

Исследуя природу содержания статьи 1239 Устава о Службе по определению от Правительства³, обратим внимание на то, что её нормы основаны на Высочайшем утверждении от 7 ноября 1850 года положения Комитета министров⁴. Её суть была сведена к тому, что наказания могли быть применены только за проступки, предусмотренные Уложением о наказаниях уголовных и исправительных⁵. Однако не все служебные проступки были установлены в Уложении. В этих условиях руководству служащих приходилось изыскивать способы поддержания служебной дисциплины посредством увольнения неблагонадёжных чиновников по личному усмотрению. При этом как приказ об

¹Флеровский, Н. Три политические системы: Николай I, Александр II и Александр III: Воспоминания. Лондон, 1897. - С. 28 – 29.

²Флеровский, Н. Указ. соч. С. 28 – 29.

³Свод Законов Российской империи. Т. III. - СПб., 1896.

⁴Флеровский, Н. Указ. соч. С. 28 – 29.

⁵СЗ РИ. Т. XV. СПб., 1957.

увольнении, так и аттестат о службе чиновника не содержал информацию о вине экс-чиновника. Следует отметить, что при увольнении с должности на основании вышеуказанного пункта 3 статьи 1239 экс-чиновник не лишался ранее приобретённых прав и состояний, за ним оставалось государственное пенсионное обеспечение. Экс-чиновник терял право на получение ордена Владимира четвёртой степени за тридцатипятилетнюю беспорочную службу.

В связи с вышеизложенным законодатели посчитали нужным лишить чиновников права на подачу жалобы. В этом усматривается стремление нормодателей «встряхнуть» некоторую прослойку отечественного чиновничьего аппарата, поскольку часть его имела крайне низкий моральный уровень, её требовалось стимулировать именно подобными методами, приёмами, преследующими цель мотивирования к правомерному поведению, тем самым повышая уровень законности в системе государственного управления.

Обратим внимание, что имеются достаточные данные полагать, что подобная практика применялась крайне редко. В узком кругу высшего чиновничества сложилось правило, по которому применять нормы пункта 3 статьи 1239 Устава о службе было неприлично. Фактически в центральных министерствах и ведомствах данная процедура практически не применялась¹. «Этот факт свидетельствует о зарождающейся корпоративной этике»².

Устав о службе определял *социально-экономические гарантии государственных служащих гражданского ведомства*.

Важнейшей гарантией для служащих в Российской империи выступало денежное содержание и иные выплаты. Например, если в отношении чиновника было возбуждено уголовное дело, шли судебные тяжбы, то содержание уменьшалось в два раза согласно статье 1017 Устава о Службе. При этом в соответствии со статьёй 549 Устава о Службе срок нахождения под следствием или судом засчитывался в стаж государственной службы.

Гарантированный ежегодный отпуск является важнейшей социально-экономической гарантией. В предыдущем параграфе нашего диссертационного

¹ Лазаревский, Н.И. Указ. соч. С. 137.

² Метушевская, Т.И. Указ. соч. С. 150.

исследования мы рассматривали особенности получения отпуска государственными служащими гражданского ведомства¹.

Материальные компенсации по болезни также являлись составными элементами института гарантий государственных служащих. При обстоятельствах душевной болезни чиновника, невозможности его дальнейшей служебной деятельности за ним сохранялась его должность, а денежное содержание выплачивалось его семье. При сокращении с должности чиновник продолжал получать денежное содержание еще год после сокращения согласно статье 1012 Устава о Службе.

Определённые гарантии сохранились и после смерти чиновника. Так, члены его семьи получали его денежное содержание, вдове полагалась половина содержания, а дети умершего чиновника получали по четверти от денежного содержания по правилам статьи 113 Устава о пенсиях².

Устав о пенсиях и единовременных пособиях предусматривал специальные пособия для должностных лиц, не выслуживших пенсию; имеющих тяжёлые заболевания здоровья; получивших увечья при прохождении службы.

Законодательство Российской империи устанавливало и гарантии морально-психологического характера.

Первоначально отметим, что В XIX веке каждому служащему гарантировалось уважение в зависимости от чина. Уважение выражалось в специальной форме обращения. Например:

- для чинов 1 и 2 классов – «Ваше высокопревосходительство»;
- для чинов 3 и 4 классов – «Ваше превосходительство»;
- для чинов 5 класса – «Ваше высокородие»;
- для чинов 6 и 7 классов – «Ваше высокоблагородие»;
- для чинов с 9 по 14 класс – «Ваше благородие».

Всё это подчеркивало особый статус чиновников.

¹ См. подробнее: параграф 2.1. Права и обязанности государственных служащих гражданского ведомства.

² См. подробнее: параграф 2.1. Права и обязанности государственных служащих гражданского ведомства.

Существовала гарантия на особый порядок рассмотрения дела в суде, в отношении чиновников (данное правило распространялось на категорию дворян). Очевидно, что подобная процедура обозначала особый статус чиновников. Дела в отношении чиновников рассматривались с участием монарха¹.

В тех случаях, когда авторитет чиновника был подпорчен, то нормодателями в Уставе о службе по определению от Правительства была предусмотрена возможность восстановления честного имени чиновника. При оправдании чиновника об этом публично сообщалось, а срок нахождения под стражей засчитывался в действительный срок государственной службы. Значение чести в то время было особо важно, поскольку любое неповиновение монарху, власти, руководству преграждало дорогу карьерному росту, да и общество активно реагировало на те или иные события, связанные с неугодными власти лицами.

Особую категорию гарантий составляли организационно-управленческие, например, порядок продвижения по службе. Продвижение по службе было возможно двумя путями:

- 1) за выслугу, усердное, добросовестное прохождение службы;
- 2) за заслуги, отличия, проявленные в процессе прохождения службы.

Специфичной особенностью служебного законодательства Российской империи в XIX веке стала *возможность поступления на службу иностранных граждан*. Гарантированный доступ к службе данной категории лиц способствовал восполнению потребности в пополнении государственного аппарата специалистами из зарубежных стран. Однако в первой половине XIX века доступ иностранцев на государственную службу ограничивался в связи с тем, что основным критерием поступления на должность государственного служащего выступало наличие ценза подданства кандидата. При этом данное ограничение не распространялось на должности в области телеграфной связи, образования и некоторых других в связи с недостаточной кадровой обеспеченностью данных

¹ См. подробнее: параграф 2.3. Институт юридической ответственности государственных служащих гражданского ведомства как концептуальная основа борьбы со взяточничеством и лихоимством на государственной службе.

сфер общественно-политической жизни¹. Данное правило было вызвано тем, что существовал дефицит квалифицированных специалистов в вышеуказанных областях общественной жизни. Однако к концу XIX века происходило дальнейшее ограничение поступления иностранцев на государственную службу. В настоящее время права поступления на гражданскую службу Российской Федерации иностранцы лишены.

Кроме того, согласно статье 381 Устава о службе к числу организационно-управленческих гарантий относилась обязанность руководства служащего замещать вакантную должность чиновника в случае болезни или длительной командировки последнего, что выступало гарантией, поскольку по возвращению чиновник приступал к исполнению полномочий на той же должности.

Самостоятельную группу гарантий чиновников гражданской службы составляли гарантии, предоставляемые после окончания службы. К их числу относились следующие гарантии:

- а) вышедший в отставку чиновник не терял свой чин и привилегии;*
- б) гарантировалась реализация права возвращения на должность государственной службы в том же чине, при котором служащий ушел в отставку;*
- в) семья умершего чиновника, имеющего правовые основания для пенсионного обеспечения, имела право на получение пенсионного содержания и другие.*

Необходимо отметить, что гарантия пенсионного обеспечения в законодательстве XVI – XVII веков отсутствовала. Пенсионное обеспечение скорее рассматривалось как право чиновника, но ни как элемент правового института гарантий. Лишь с принятием «Устава о пенсиях и единовременных пособиях»² 1832 года был выработан правовой механизм выплаты пенсионного содержания как гарантии административно-правового статуса служащих гражданского ведомства.

¹ Метушевская, Т.И. Указ. соч. С. 153.

² СЗ РИ. СПб., 1906. Т. 3. Кн. II. Ст. 99, 102.

Согласно статье 15 Устава о пенсиях государственных служащих, получавший пенсию за особые государственные заслуги, не был лишён права получения пенсионного обеспечения за выслугу лет.

В настоящее время перечень гарантий государственных гражданских служащих установлен в статьях 52 и 53 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹. Гарантии, условно, можно подразделить на две самостоятельных категории:

а) гарантии служебно-правовой защиты, предоставляемые служащим на время реализации своих служебных полномочий (период прохождения службы);

б) гарантии социально-экономического и бытового характера на период прохождения и после окончания служебной деятельности.

К числу гарантий служебно-правовой защиты, предоставляемых служащим на время реализации своих служебных полномочий относятся:

- право на переподготовку (переквалификацию) и повышение квалификации с сохранением денежного содержания,

- право на другую должность государственной службы в случае реорганизации или ликвидации государственного органа;

- обязательность получения согласия государственного служащего на перевод его на другую государственную должность государственной службы, за исключением случаев, предусмотренных законодательством;

- защита государственного служащего и членов его семьи от насилия и угроз.

Перечень гарантий социально-экономического и бытового характера на период прохождения и после окончания служебной деятельности:

- достойное денежное содержание;

- ежегодный оплачиваемый отпуск;

- денежные компенсации в случае перевода на службу в другую местность или в связи с командировкой;

¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ / СЗ РФ. - 2004. - № 31. - ст. 3215.

- обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу в связи с исполнением должностных обязанностей;
- обязательное социальное страхование на случай заболевания или потери трудоспособности в период прохождения государственной службы;
- медицинское обслуживание и санаторно-курортное обслуживание служащего и членов его семьи, в том числе после выхода на пенсию;
- пенсионное обеспечение за выслугу лет и пенсионное обеспечение членов семьи государственного служащего в случае его смерти, наступившей в связи с исполнением им должностных обязанностей, и др.

Особенностью современного служебного законодательства также является то, что перечень гарантий гражданских чиновников не является закрытым и может дополняться в иных нормативных правовых актах.

Таким образом, отдельные положения служебного законодательства Российской империи XIX века о гарантиях чиновников гражданского ведомства нашли своё закрепление и в современном российском законодательстве. Например, достойное денежное содержание, ежегодный оплачиваемый отпуск и др.

Обобщая изложенное, отметим, что в XIX - XX веках были продолжены процессы формирования качественно нового подхода в правовом обеспечении статуса служащих гражданского ведомства через призму института правовых гарантий.

Правовые гарантии чиновников носили социальную направленность, этот вывод можно сделать, например, исходя из правила пенсионного обеспечения семьи умершего чиновника, имеющего соответствующую выслугу.

Положительным, на наш взгляд, является возможность поступления на государственную службу иностранных граждан, что в определённой степени позволило развивать те или иные отрасли политической и общественной жизни, привлекать более квалифицированные кадры, по сути ликвидировало дефицит профессиональных кадров.

В правовое положение (статус) государственных служащих гражданского ведомства также входит ещё один его важнейший компонент – поощрение. Поощрение является инструментом воспитания чиновников и формирования служебной дисциплины. Как дореволюционное отечественное законода-

тельство, так и законодательство Российской Федерации не даёт определения правовой дефиниции «поощрение». При этом имеются попытки учёных определить поощрение как особый вид управленческого давления, такое государственное воздействие, которое не подчиняет, но специфическим образом направляет волю лица на действия, полезные для интересов коллектива и общества¹.

Ранее в нашем исследовании мы отмечали, что *служащие гражданского ведомства обладали правом поощрения* за правомерное, образцовое поведение.

«Верные, истинные слуги государя и Отечества» получали возможность получить «особливное монаршее благоволение и милость, и во всех случаях, по испытанной верности и искусству, ожидать соразмерной заслугам награды»².

Подобные награды стимулировали желание служащих эффективно осуществлять свою деятельность. К их числу относили:

- объявления высочайших его императорского величества благодарности и благоволения;
- пожалование чинов, а также званий личного и потомственного почетного гражданства;
- ордена и медали;
- единовременные денежные выдачи;
- назначение аренд;
- подарки от высочайшего его императорского величества имени и особый род подарков - кафтаны³.

Рассмотрим некоторые из них более подробно.

Объявление высочайших его императорского величества благодарности и благоволения – вид поощрения, применяемый к одному, нескольким служащим или к государственному органу. Оформлялось в письменном виде в форме *рескрипта или приказа*⁴.

¹ Бельский, К.С. Персональная ответственность в советском государственном управлении (Понятие, формы, факторы укрепления): Учебное пособие. – М., 1988. - С. 90.

² СЗРИ. СПб., 1896. Т. 3. Кн. 1. Ст. 663.

³ СЗРИ. СПб., 1896. Т. 3. Кн. 1. Ст. 664.

⁴ СЗРИ. СПб., 1896. Т. 3. Кн. 1. Ст. 688 - 690.

Рескрипт (от лат. *rescriptum* – ответное письмо, письменный ответ). Это опубликованное для всеобщего сведения монарха к подданному с выражением благодарности за оказанные услуги, объявлением о награде и т.п.¹

Приказ – «официальное распоряжение органа власти (войскового начальника, начальника учреждения), обращенное обычно к подчиненным и требующее выполнения определенных действий, соблюдения тех или иных правил или устанавливающее какой-нибудь порядок, положение»².

Пожалование чинов, а также званий личного и потомственного почетного гражданства – ещё одна разновидность поощрений чиновников по законодательству Российской империи в XIX - XX веках, предоставляемая государственным служащим «за отличия, состоящие в каких-либо особенных подвигах или делах, на пользу службе совершенных, или доказывающие особенные труды и достоинства чиновника, как например, когда кто-либо сверх своей должности совершил с успехом трудное или особенного доверия требовавшее поручение начальства, когда кто-либо сверх должности занимал временно еще другую, высшую и т.п.»³.

Еще одной разновидностью государственных наград, предоставлявших их обладателям особые права и привилегии, являлись *ордена*. В Российской империи существовали следующие виды орденов:

- а) Св. Апостола Андрея Первозванного;
- б) Св. Великомученицы Екатерины или Освобождения (данном орденом награждались только женщины);
- в) Св. Александра Невского;
- г) Белого Орла;
- д) Св. Великомученика и Победоносца Георгия (4 степени);
- е) Св. Равноапостольного князя Владимира (4 степени);
- ж) Св. Анны (4 степени);

¹ Сухарев, А.Я., Крутских, В.Е., Сухарева, А.Я. Большой юридический словарь. — М.: Инфра-М. 2003.

² Толковый словарь русского языка под ред. Д.Н. Ушакова — М.: Гос. ин-т "Сов. энцикл."; ОГИЗ; Гос. изд-во иностр. и нац. слов., 1935-1940. (4 т.).

³ СЗРИ. СПб., 1896. Т. 3. Кн. 1. Ст. 246.

з) Св. Станислава (3 степени)¹.

При этом орден св. Георгия давался за военные отличия. Остальными орденами награждались служащие как военные, так и гражданские.

Помимо морального поощрения наличие ордена влекло за собой определённые социальные преимущества. Так, например, лицо, получившее орден вступало в члены особой корпорации – ордена².

Ордена Российской империи обладали разным значением и достоинством, в связи с чем правительством была установлена чёткая их иерархия. При этом с получением каждого ордена и степени награжденному предоставлялись определенные права и привилегии. Определённому числу кавалеров орденов выплачивались пенсии. Становясь кавалерами ордена, награжденные приобретали звание потомственного дворянина. Исключение составляли вторая, третья и четвертая степени ордена св. Анны и вторая и третья степени ордена св. Станислава.

Начиная со второй половины XIX века лица, пожалованные ордена св. Анны и ордена св. Станислава, приобретали права личного дворянства, если не имели высшего звания. При этом дети чиновников, пожалованных личным дворянством, получали права потомственных почетных граждан³.

Лица, отлично исполнявшие свои обязанности по службе, могли получить подарок от имени императора. Подарок представлял собой, как правило, сувенир в виде кубка, перстня, табакерки, нагрудного портрета и т.д.

Законодательство предусматривало⁴, что подарки могли быть двух категорий:

- с вензелевым изображением имени императора;
- без вензелевого изображения имени императора.

Первые жаловались из Кабинета его императорского величества. Ими награждались служащие, состоящие в чинах не ниже пятого класса или зани-

¹ СЗРИ. СПб., 1896. Т. 1. Кн. 8. Ст. 1.

² Столярова, Е.Е. Законодательство Российской империи второй половины XIX - начала XX веков о гражданской государственной службе: дисс. ... канд. юрид. наук / Столярова Елена Евгеньевна. - Екатеринбург, 1998. - С. 113.

³ Там же. - С. 114.

⁴ СЗРИ. СПб., 1896. Т. 3. Кн. 1. Ст. 697 - 699.

мающие соответствующие должности. Ценность подарков назначалась по распоряжению Кабинета в соответствии с чинами награждаемых. Другие подарки, обыкновенные, приобретались министерствами и главными управлениями. Этими подарками награждались лица всех чинов и должностей. Ценность подарков устанавливалась самими министерствами и главными управлениями, но не должна была превышать размера жалованья награждаемого.

Особым видом наград является аренда. Суть данного поощрения сводилась к тому, что чиновнику предоставлялась земельная рента на определённый срок или в бессрочном порядке. Она применялась взамен земельного жалования¹. Аренда, как вид поощрения, назначалась исключительно императором по ходатайству министров и главноуправляющих².

Для того, чтобы обеспечить контроль и надзор в сфере применения поощрений, в 1892 году был создан специально уполномоченный Комитет о наградах³.

После учреждения комитета был изменен и порядок внесения представлений о наградах. Ранее представления о наградах вносились отдельными отраслевыми министрами в Комитет министров. С 1892 года представления о награждениях вносились министрами в Комитет о наградах, а с 1894 года - во вновь созданный Комитет о службе чинов гражданского ведомства и о наградах⁴.

Однако подобный механизм применения поощрения на государственной службе не во всех случаях обеспечивал награждение достойных чиновников. Так, обер-прокурор Синода Победоносцев писал, что « ... Награды ... потеряли истинную цену и приобрели фальшивую: так много их раздается во все стороны и без разбора ... Послаблением в наградах можно произвести такую же нравственную распущенность, как и послаблением во взысканиях. И эта распущенность у нас уже дошла до крайности ... Всякий, как бы ни был негоден, уже обижается, когда не получает наград. И награду дают человеку для того,

¹ Зайончковский, П.Н. Правительственный аппарат самодержавной России. М., 1978. - С. 73.

² СЗРИ. СПб., 1896. Т. 3. Кн. 1. Ст. 693.

³ СЗРИ. СПб., 1892. Т. 1.4.2. Кн. 7. Ст. 9.

⁴ СЗРИ. СПб., 1912. Т. 3 Кн. 1. Ст. 669.

чтобы не обиделся, наградой прикрывают в человеке дурное негодное дело, когда не хотят его обнаружить, награду дают, чтобы потешить человека»¹.

Несмотря на это обстоятельство институт поощрения на государственной гражданской службе имеет особое значение. Поощрением за образцовую, эффективную служебную деятельность отмечали заслуги добросовестных служащих перед государством. Ведь, получив поощрение, чиновник понимал, что его труд ценится государством. *Разработанная система наград за добросовестную службу являлась одним из достижений законодательства о государственной гражданской службе Российской империи в XIX – начале XX века. Исторический опыт прошлого может быть использован при введении наград в систему государственной службы России и в наше время. Кроме того, основываясь на опыте дореволюционных законодателей, можно было бы в статусе государственного гражданского служащего Российской Федерации закрепить его право на поощрение.*

Особой чертой, характеризующей правовое положение (статус) чиновников гражданского ведомства, является ограничение нормативными правовыми актами их прав.

Как справедливо отмечает Д.Н. Бахрах,² ограничения - это своего рода обязанности. Это запреты заниматься определёнными видами деятельности, они осуществляются, по общему правилу, в форме бездействия. Полагаем, что ограничения – это определённые рамки поведения, которые обязаны соблюдать служащие, устанавливаемые на период реализации государственными служащими своих полномочий.

В начале XIX века нормодателями проведена существенная работа по правовому закреплению основ министерской реформы, конечным результатом которой стала кодификация служебного законодательства. Обратим внимание, что на предыдущих этапах развития правовой системы ограничениям государственных служащих гражданского ведомства не уделялось должного внимания, фактически можно сделать вывод о том, что ограничения, касаемые имуще-

¹ Победоносцев, К.П. Письма Победоносцева к Александру III. М., 1925. - С. 92.

² Бахрах, Д.Н. Административное право России. - М., 2000. - С. 235.

ственных и неимущественных выгод, попросту отсутствовали. Однако этот пробел был ликвидирован в первой четверти XIX века. Например, с 1804 года гражданским чиновникам было запрещено собирать откупа в тех ведомствах, в которых они проходили службу¹.

Начиная с 1806 года государственным служащим гражданского ведомства запрещено записываться в гильдии. А в 1822 году Высочайшим Указом министру юстиции было дано указание, согласно которому, на него возложена обязанность по наблюдению за вольноотпущенными, вышедшими в классные чины, в части недопущения их участия «в домах господских»². Думается, что издания данного Указа кроется в столь распространённой порочной практике некоторых высокопоставленных чиновников использования нижестоящих чиновников в качестве лакеев, кучеров, тем самым они злоупотребляли своим служебным положением, что несомненно шло в разрез с интересами государства и целями, возлагаемыми на государственных служащих.

Ограничения и запреты носили не только имущественный характер, но и касались политических прав гражданских чиновников. 1 августа 1822 года введено в ранг запретов участие чиновников в тайных обществах, например, масонских. Каждый чиновник был обязан дать соответствующую расписку о том, что он не будет участником или членом какого-либо общества, запрещалось принесение какой-либо иной присяги, кроме государственной, принесенной при поступлении на должность гражданского служащего. В противном случае, при нарушении данного запрета чиновник подлежал увольнению: «кто не пожелает дать такого обязательства, тот не должен был оставаться на службе»³.

Представляет интерес и запрет на издание каких-либо публикаций, содержащих информацию о политике Российской империи, внутренних или внешних делах государства. Нормами законодательства Российской империи устанавливалось, что при подготовке информационного материала для публикации в государственных или частных изданиях он подлежал обязательному

¹ ПСЗ. Т. XXXVIII. № 29041.

² ПСЗ. Т. XXXVIII. № 29041.

³ ПСЗ. Т. XXXIX. № 29960.

рецензированию, подлежал цензуре вне зависимости от языка, на котором был подготовлен текст¹. Думается, что подобная правовая позиция была вызвана тем, что отдельные экс-чиновники, уйдя в отставку, издавали мемуары, в которых без купюр подробно описывали тот произвол, которым была пронизана государственная управленческая машина. В ряде случаев подобная информация носила критический характер, государство было заинтересовано не допустить разглашение информации, порочащей авторитет государственной власти.

Отправной точкой нового подхода в нормативном обеспечении института стало издание свода Уставов о службе гражданской. Законодатели справедливо отделили нормы, касающиеся правоограничений и запретов, в самостоятельный раздел, объединив их с правами и обязанностями государственных служащих. Полагаем, что подобный подход был обусловлен тем, что по своей правовой природе права, обязанности, ограничения, запреты тесно связаны между собой, взаимообусловлены. Однако, на наш взгляд, было бы более правильно разделить структурно разделы Устава о службе гражданской на соответствующие самостоятельные разделы: права, обязанности, ограничения, запреты. Анализируя содержание нормативных актов, отметим, что по сути нормодатели не проводили четкого структурного деления элементов правового статуса государственных служащих, что могло создать дополнительные сложности при уяснении содержания правовых норм, что в последствии способствовало совершению ошибок в правоприменении.

Также следует обратить особое внимание на различие между лексическим содержанием терминов «ограничение» и «запрет».

Толковый словарь Д.Н. Ушакова трактует значение слова «ограничение» как «стеснение, ограничивающее права, возможности»².

Толковый словарь В.И. Даля при толковании слова «запрет» переадресовывает нас к слову «запрещать», под которым предлагается понимать: не позволять, не допускать, воспрещать, возбранять, заказывать, заповедывать¹.

¹ ПСЗ. Т. XXXIX. № 29960.

² Толковый словарь русского языка: в 4 т. / под ред Д.Н. Ушакова. – М.: Сов. энцикл.: ОГИЗ, 1935 – 1940.

Современное российское служебное законодательство исходит из подхода, что запреты в отличие от ограничений адресованы исключительно гражданским служащим, а не лицам, поступающим на гражданскую службу².

Мы разделяем точку зрения Т.И. Метушевской, справедливо отмечающей, что ограничения и запреты, содержащиеся в Уставе о службе гражданской, было бы уместным подразделить на соответствующие группы, исходя из критерия установления предназначения того или иного ограничения³.

Условно правоограничения и запреты можно подразделить на четыре самостоятельные группы:

1) ограничения, связанные с обеспечением режима поддержания достоинства и авторитета соответствующего государственного органа, в котором чиновник осуществлял служебную деятельность;

2) ограничения, призванные оптимизировать временные затраты служащего, направленные на реализацию своих полномочий;

3) запреты, направленные на недопущение использования чиновником своего служебного положения в целях необоснованного обогащения в личных целях;

4) запреты на осуществление служебной деятельности (например, совмещение должностей гражданской службы с иными видами оплачиваемой деятельности).

Рассмотрим более подробно каждую из них.

Ограничения, связанные с обеспечением режима поддержания достоинства и авторитета соответствующего государственного органа, в котором чиновник осуществлял служебную деятельность. Нормы статьи 1198 Устава о службе императивно предписывали воздерживаться от «безбожного жития, пьянства, лжи и обманов». Обязанность осуществлять контроль и надзор за

¹ Даль, В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. – СПб., 1863 – 1866.

² Преняков, М. Ограничения, связанные с государственной гражданской службой: проблемы справедливости и обоснованности / М. Преняков // Кадровик. Трудовое право для кадровика. - 2010. - № 3.

³ Метушевская, Т.И. Указ. соч. С. 139.

служебным поведением чиновников возлагалась на непосредственное руководство служащих.

Ограничения, призванные оптимизировать временные затраты служащего, направленные на реализацию сего полномочий, составляли отдельную группу. С точки зрения законодателей, жалование служащих гражданского ведомства обеспечивало в полной мере все потребности чиновников, в связи с этим чиновнику запрещалось работать по совместительству (статья 1008 Устава о службе по определению от Правительства).

Совмещение должностей допускалось, но по разрешению руководства. Для сравнения отметим то обстоятельство, что чиновники в европейских государствах были полностью лишены права совмещения должностей. Полагаем, что, с одной стороны, подобная практика была негативной, поскольку у служащего попросту могло не хватать времени на качественное и своевременное исполнение своих полномочий. С другой стороны, жалование служащих оставляло желать лучшего. Денежное содержание служащих не отвечало требованиям времени, значительные финансовые средства направлялись руководством Российской империи на обеспечение обороны государства.

Раскрывая содержание второй группы ограничений, отметим, что непосредственное руководство служащего должно было следить за тем, чтобы подчиненные лица не осуществляли трудовую деятельность в компаниях, деятельность которых была подотчетна государственным органам. Кроме того, отлучаться от мест и должностей без ведома начальства служащему было императивно запрещено в соответствии со статьёй 1224 Устава о службе.

Третья группа запретов - запреты, направленные на недопущение использования чиновником своего служебного положения в целях необоснованного обогащения в личных целях. Исследование показало, что среди них можно обозначить следующие запреты:

а) согласно п. 9 ст. 979 Устава о службе запрещалось участвовать в приобретении объектов недвижимого имущества, продажа которого находилась в его ведении в силу возложенных полномочий;

б) запрещалось быть представителем третьих лиц в органах государственной власти, в которых они проходили службу либо которые находились под непосредственным управлением государственного органа;

в) запреты на участие в определённых гражданско-правовых отношениях, а именно быть залогодателем на подряды и поставки для нужд органа, где проходят службу; входить в обязательственные отношения по договору займа с подчиненными или поставщиками товаров или услуг для соответствующего органа государственной власти. Подобный запрет имел действие на близких родственников государственных служащих гражданского ведомства (жён), а также крестьян чиновников;

г) запрет заниматься иной оплачиваемой деятельностью;

д) запрет принятия на службу родственников или лиц, соединенных свойством и тд.

Следует отметить, что для специальных видов служебной деятельности в сфере гражданской службы, устанавливались особые запреты.

К примеру, акцизным чиновникам было запрещено заниматься предпринимательской деятельностью, связанной с производством подакцизной продукции.

Чиновники таможенной службы не могли заниматься деятельностью, сопряжённой с перемещением товаров через таможенную границу.

Землемерам было запрещено заниматься работами по межеванию земельных участков, принадлежащих им или их родственникам на праве собственности.

Схожие запреты распространялись на чиновников в сферах: медицины, промышленности и тд.

Полагаем, что подобная правовая позиция была справедливой и носила исключительно положительный характер, способствовала обеспечению режима законности на государственной службе и снижению уровня коррупционных правонарушений.

Анализ служебного законодательства Российской империи в XIX веке позволяет отнести к *четвёртой группе запретов на осуществление служебной деятельности*.

Так, была выработана правовая концепция, согласно которой служащий, совершивший правонарушения, осуществляющий служебную деятельность порочно, неудовлетворительно прошедший аттестацию, лишался права на пенсионное обеспечение в соответствии со статьёй 19 Устава о пенсиях. Данное правило распространялось и на лиц, признанных виновными по решению суда, приговорённым к лишению личных прав и преимуществ, в случае исключения со службы.

Безусловно, указанные меры преследовали основную цель – обеспечить режим законности в системе государственной службы. Установление ограничений и запретов на принципиально новом, качественном уровне, с точки зрения законодательного обеспечения, положительно сказалось на состоянии законности в целом. Борьба со злоупотреблениями, формирование нового образа чиновника – всё это свидетельствовало об эволюционировании концепции организации института государственной службы, что заслуживает положительной оценки.

В настоящее время система ограничений и запретов на государственной гражданской службе установлена статьёй 17 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹. Ряд ограничений затрагивают социально-экономические и политические права гражданских служащих².

Обобщая исследование особенностей нормативного регулирования системы гарантий, поощрений, ограничений и запретов в Российской империи в XIX – начале XX века сделаем следующие выводы.

Эффективный институт государственной службы, построенный на прочной правовой основе, выступал гарантом стабильности развития Российского дореволюционного государства. Важнейшим основанием высокой эффективности и авторитета государственной службы выступал правовой

¹ Российская газета. - 2004. - № 162. - 31 июля.

² См. подробнее: Хабибулина, О.В. К вопросу о видах запретов для государственных служащих / О.В. Хабибулина // Административное право и процесс. - 2016. - № 3. - С. 24 – 31.

статус служащего. Однако законодательное обеспечение статуса государственных служащих гражданского ведомства содержало отдельные пробелы в правовом регулировании, имело отдельные недоработки. В первую очередь, это проявлялось в недостаточно высоком уровне законодательной техники правовых актов, устанавливающих правовой статус служащих. Отсутствовало легальное определение многих центральных понятий, применяемых в правовом регулировании статуса чиновников. Часть элементов правового статуса не была в достаточной мере доработана как на нормативном уровне, так и на уровне практического применения. Многие нормы носили декларативный характер, отсутствовал контроль за их реализацией.

Учитывая концептуальные подходы законодателей Российской империи к формированию служебного законодательства, представляется возможным использовать в качестве образца отдельные положения Устава о службе по определению от Правительства. Подобным примером может служить правило, согласно которому чиновник, направляемый в другую область для временного замещения должности, получал определённую денежную сумму, которую мог израсходовать на жильё или дорогу. Подобное правило можно было бы установить и в настоящее время при условии положительной динамики экономического развития, оптимизации расходной части федеральных и региональных бюджетов.

Сформированная система ограничений и запретов государственных служащих гражданского ведомства не позволяла чиновникам совмещать иные должности в коммерческих организациях. Очевидно, что подобная правовая позиция законодателей заслуживает положительной оценки. В настоящее время данный запрет нашёл свою интерпретацию в нормах Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹.

¹ Российская газета. - 2004. - № 162. - 31 июля.

2.3. Институт юридической ответственности государственных служащих гражданского ведомства как концептуальная основа борьбы со взяточничеством и лихоимством на государственной службе

Институт юридической ответственности является одним из важнейших институтов любой правовой системы, сущностной характеристикой права, обязательным элементом его действия. В связи с этим становление и развитие института юридической ответственности занимает особое место как в теории государства и права, так и в различных правовых науках.

Законодателями достаточное внимание отводилось регламентации юридической ответственности чиновников на всех уровнях государственного управления на различных этапах её становления и развития. Необходимо отметить, что концептуальные основы ответственности чиновников, заложенные в период правления Петра I, лежали в основе регулирования и в XIX – XX веках. Именно в петровский период удалось выработать принципиально новые методы по наведению дисциплинарного порядка на государственной службе. Уже тогда руководство страны осознавало опасность распространения главной «болезни» чиновничьего аппарата – взяточничества. Большинство мер юридической ответственности преследовали цели как карательного, так и воспитательного воздействия.

Дифференциация видов юридической ответственности сводилась к законодательному выделению трёх видов ответственности чиновников гражданского ведомства: уголовной, дисциплинарной, гражданской.

Уголовная ответственность государственных служащих - правовой институт, наиболее тщательно изученный учёными и регламентированный законодателями на нормативно-правовом уровне.

При исследовании специфики правовой природы уголовной ответственности государственных служащих гражданского ведомства, представляется более правильным первоначально рассмотреть значение понятия «уголовная ответственность государственных служащих гражданского ведомства» по дореволюционному Российскому законодательству. Полагаем, что это особая разновидность юридической ответственности, применение которой возможно при

условии совершения общественно опасного деяния, составляющего нарушение служебного долга государственным служащим гражданского ведомства и запрещённое соответствующим источником права.

С точки зрения Н.И. Лазаревского, уголовная ответственность должностных лиц представляла собой разновидность юридической ответственности, применяемой при совершении должностного преступления к особой группе субъектов уголовного права - должностным лицам¹.

Известный дореволюционный правовед А.Д. Градовский обращал внимание на то, что в правовых инструментах любого государства институт уголовной ответственности является эффективным способом обеспечения интересов государства².

Следует отметить, что проблемы ответственности должностных лиц, в том числе и уголовной ответственности, всегда были в центре внимания учёных и исследованы в многочисленных работах. Ключевая цель ряда исследований – это установление смыслового содержания и правовой природы института уголовной ответственности должностных лиц. «Однако в правовой доктрине устоялась концепция, согласно которой должностные преступления рассматривались как единое правовое явление вместе с другими уголовными преступлениями, что, безусловно, являлось существенным недостатком, поскольку должностные преступления характеризовались, во-первых, в установлении более строгих видов наказаний в связи с тем, что государственные служащие обладали особыми полномочиями, злоупотребление которыми представляло большую общественную опасность, вредность, нежели преступления иных лиц. Во-вторых, законодательство предусматривало специальные составы преступлений, субъектами которых могли быть только государственные служащие, к числу которых можно отнести запрет на принятие подарков за исполнение должностных обязанностей от частных лиц, мздоимство, лихоимство и т.д.

¹Лазаревский, Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т. 2. Административное право. Ч. 1. Органы управления. – СПб.: тип. акц. общ. Слово, 1910. - С. 127.

²Градовский, А.Д. Указ. соч. С. 121.

В-третьих, наличие процессуальных особенностей и специальной подсудности»¹.

При этом в вышеизложенном не учитывается то обстоятельство, что в дореволюционной отечественной научной литературе не сложилось единого подхода в разграничении понятий должностного преступления и дисциплинарного проступка. Кроме того, определённое влияние на развитие законодательства Российской империи оказывали европейская научная доктрина и нормодатели.

Опыт исследований европейских учёных показывает неоднозначную позицию на исследование природы должностных преступлений. С точки зрения одних, *не представлялось необходимым разделять должностные преступления и дисциплинарные проступки*, поскольку обе группы деяний уже являются противоправными, а значит во многом идентичными между собой по своей правовой природе. Иная группа учёных *антонимично проводила чёткую грань различия между должностными преступлениями и дисциплинарными проступками*.

Представляется актуальным исследовать эти подходы.

Содержание первого подхода заключалось в том, что *должностные преступления и дисциплинарные проступки* не следует различать, при этом отмечалось, что для должностных преступлений было характерно злоупотребление властью, а для дисциплинарных проступков - совершение противоправных деяний, посягающих на целостность служебно-правовых отношений.

Не вызывает сомнений, что вышеуказанный подход по сути отождествляет и преступления и дисциплинарные проступки, поскольку они в одинаковой степени нарушают служебные правоотношения. Таким образом, происходит слияние двух определений при явном превалировании уголовно-правового термина «должностное преступление».

¹Очаковский, В.А. Становление и развитие института юридической ответственности государственных служащих в дореволюционной России (начало XVIII – конец XIX века): дисс. ... канд. юрид. наук / Очаковский Виктор Александрович. - Краснодар, 2013. - С. 75.

Следует обратить внимание на то, что различать должностные преступления и дисциплинарные проступки следует исходя из объектов противоправных деяний. Приверженцами данной точки зрения были Оппенгейм и Биндинг. Объектами противоправных деяний должностных преступлений выступают интересы общества, авторитет государственной власти. И наоборот, для служебного дисциплинарного проступка объектами выступали должностные обязанности¹. В.Н. Ширяев в своей работе «Взяточничество и лиходействие в связи с общим учением о должностных преступлениях» аналогично исследовал правовую природу должностных преступлений².

Принимая во внимание содержание второго подхода, *сводящегося к тому, что должностные преступления и дисциплинарные проступки различны*, отметим, что преступления и проступки отличали друг от друга по следующим критериям:

- по тяжести совершённого деяния;
- собственно по тем последствиям для общества, которые причинялись должностным лицом.

При этом данный подход в течение долгого времени являлся доминирующим в немецкой и французской литературе³.

Исследуя указанный подход, отметим, что различие между преступлением и проступком на государственной службе зависело от степени тяжести нарушения служебного долга, вредных, негативных последствий (Геффтер, Мевес и др.)⁴.

Схожая правовая модель была применена в Сводах Законов 1832 и 1842 года. В указанных правовых источниках деяния, которые находились под запретом закона, нарекались преступлениями. Дисциплинарные проступки

¹Гущева, Н.В. Ответственность чиновников за должностные проступки и преступления по русскому дореволюционному законодательству в XIX – начале XX века: дисс. ... канд. юрид. наук / Гущева Наталья Владимировна. – Н. Новгород, 2006. – С. 150.

² См. подробнее: Ширяев, В.Н. Взятничество и лиходействие в связи с общим учением о должностных преступлениях. – Ярославль, 1916. - С. 54 – 59.

³Ширяев, В.Н. Взятничество и лиходействие в связи с общим учением о должностных преступлениях. – Ярославль, 1916. - С. 38 – 59.

⁴ Там же.

нормодателями определялись как всякие деяния, которые были запрещены законом и за которые применялись лёгкие телесные наказания либо иные меры воздействия¹.

Особое правовое значение занимала чёткая нормативная регламентация понятий «преступление» и «проступок», содержащаяся в Уложении о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года².

Преступление – «всякое нарушение закона, через которое посягается на неприкосновенность прав власти верховной и установленной ею властей, или же права и безопасность общества или частных лиц»³.

Под проступком понималось «нарушение правил, предписанных для охранения определенных законами прав и общественной или же личной безопасности или пользы»⁴.

Отметим, что уголовное законодательство в Российской империи отличалось некоторыми проблемными моментами⁵.

Практически единогласно представители отечественной правовой науки отмечают негативную тенденцию в правовом регулировании уголовной ответственности должностных лиц. Например, проблема возбуждения уголовных дел в отношении государственных служащих заключалась в том, что Устав уголовного судопроизводства устанавливал особый процессуальный и судебный порядок рассмотрения должностных преступлений. Более того, Устав в исключительной форме изымал стадию возбуждения дела из ведения судов и передавал соответствующую компетенцию в категорию административного

¹ СЗ РИ. – СПб., 1842. – Т. XV. С. 1.

² См. подробнее: Епифанова, Е.В. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года: причины разработки и принятия / Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года: концептуальные основы и историческое значение (к 170-летию со дня принятия): материалы международной научно-практической конференции. Отв. ред. Коняхин В.П., Прохорова М.Л. Издательство: ООО "Просвещение-Юг", - Краснодар. 2016. С. 62 – 68.

³ Российское законодательство X – XX веков: в 9 т. – М.: Юридическая литература, 1988. Т. 6. С. 174.

⁴ Там же.

⁵ Очаковский, В.А. Указ. соч. С. 78.

рассмотрения, непосредственно тем органам, в которых конкретное должностное лицо осуществляло свои обязанности¹.

Дореволюционное уголовное законодательство определяло процедурный порядок уголовно-процессуальных действий - первоначально любые данные, жалобы, доносы на гражданских чиновников должны были рассматриваться непосредственным руководством чиновника. Указанное правило не распространялось на служащих выше четвёртого класса. Кроме того, дела государственных служащих гражданского ведомства, совершивших должностные преступления в губернских и уездных учреждениях, подлежали рассмотрению в первом департаменте Правительствующего Сената.

Ситуация фактически складывалась так, что факт рассмотрения дела в отношении чиновника напрямую зависит от усмотрения руководства последнего. Именно руководству принадлежало право выбора способа рассмотрения дела: в судебном или во внесудебном (административном) порядке.

Примечательно отметить наличие специального разъяснения уголовного кассационного департамента Правительствующего Сената. Правовая позиция данного органа власти была такова: преступные действия служащего вели к нарушению служебных обязанностей, что по сути было злоупотреблением со стороны чиновника. Примером может служить состав преступления - оскорбление, совершавшееся при исполнении служебных обязанностей и квалифицировавшееся как должностное преступление².

Однако практическое применение указанных выше положений иногда вызывало определённые вопросы.

Примером выступает ситуация при применении уголовных санкций к чиновникам градоначальств. По общему правилу дела в отношении указанной категории субъектов права должны были рассматриваться согласно общим процессуальным правилам градоначальниками, однако факты привлечения к от-

¹ Очаковский, В.А. Усмотрение руководителя в контексте развития законодательства о юридической ответственности государственных служащих в Российской Империи / В.А. Очаковский // Социально-гуманитарный вестник Юга России. - № 7 часть 2. - 2010. - С. 238 – 239.

² ПСР УКДПС за 1867. № 86.

ветственности не подчинённых градоначальникам лиц согласовывались с губернаторами по нормам мнения Государственного Совета от 14 ноября 1855 года¹.

По нашему мнению, подобная практика рассмотрения дел в отношении чиновников гражданского ведомства была не объективна, во многих случаях дела не рассматривались, наказания носили формальный характер, уголовное судопроизводство применялось крайне редко, поскольку само начальство было заинтересовано в том, чтобы «сор из избы» не был вынесен на всеобщее обозрение.

Процедура привлечения к уголовной ответственности должностных лиц состояла из следующих последовательно совершаемых действий.

Согласно статье 1086 Устава Уголовного Судопроизводства возбудить уголовное дело в отношении чиновника гражданского ведомства могло руководство того органа, где чиновник осуществлял служебную деятельность. По нормам Устава Уголовного Судопроизводства первоначально требовалось дать письменные или устные объяснения по существу совершённого действия (бездействия), а затем, при наличии достаточных оснований, осуществлялось расследование специально уполномоченным сотрудником государственного органа.

Руководству чиновника было делегировано право прекращения или рассмотрения дела по новым обстоятельствам. Не вызывает сомнений, что руководству чиновника были предоставлены достаточно обширные процессуальные права, что в условиях высокого уровня должностных преступлений, на наш взгляд, было негативной тенденцией, а не положительной.

«Преследование должностного лица за служебное преступление зависит, таким образом, на деле всецело от разных административных властей. Возбуждение уголовного преследования вверено тому начальству обвиняемого, с благословения которого, быть может, подчиненный совершил преступление, начальству, которое в очень и очень многих случаях заинтересовано не в рас-

¹ ПСЗ. II. Т. XXX. № 29970.

крытии дела, а в том, чтобы замаять его. Первоначальное исследование дела, если оно вообще возбуждено, попадает в руки чиновника того же ведомства, лишенного необходимых для того знаний, подготовки, опыта, чиновника – сослуживца обвиняемого, своего человека, у которого, быть может, и самого рыльце в пуху, чиновника, который нередко будет сам стремиться не столько к разоблачению преступления, сколько к тому, чтобы помочь обвиняемого спрятать концы в воду. Функции обвинительной камеры исполняют коллегиальные административные органы; степень знания членов их определяется тем, что они, по общему правилу, не юристы; степень независимости – тем, что они не пользуются несменяемостью; степень беспристрастия – тем, что, сообразно всей пройденной ими службе, они по своим симпатиям очень далеки от потерпевшего обывателя и очень близки к обвиняемому чиновнику», - писал Е.М. Кулишер¹.

Положительным нововведением стало установление в статье 1086 Устава императивного правила истребования объяснения у чиновника по существу предъявляемого обвинения и предоставление такого объяснения непосредственному начальству. Однако на практике ситуация была иной. В ряде случаев документы предоставлялись непосредственно судебному следователю².

Также новизной отличалось установление института административной гарантии. Его концепция сводилась к тому, что вопрос предания суду должностных лиц, совершивших преступления по должности, разрешался начальниками этих лиц. Статья 1087 Устава уголовного судопроизводства гласила: «По рассмотрении объяснений обвиняемого и следствия о его действиях, если оно было произведено, начальство его или разрешает дело административным порядком, или

¹Кулишер, Е.М. Судебные преследования должностных лиц. (Порядок возбуждения дел и предания суду). М., 1907. - С. 5.

² Указанное правило применялось при следующих обстоятельствах: 1) если наряду с государственным служащим участником преступления были частные лица; 2) если имеются основания по взысканию с виновного должностного лица компенсации за причиненный вред и убытки и т.д. См. подробнее: Судебные Уставы 20 ноября 1864 года: Устав уголовного судопроизводства. – СПб., М.: тип. М.А. Хана, тип. Ретгера и Шнейдера, 1879. Ст. 1101 (1089). - С. 484.

же делает постановление, или входит, куда следует, с представлением о предании обвиняемого суду».

Однако введение института административной гарантии не было эффективным. Н.В. Гущева отмечает, что введение данного правового института не обеспечивало юридической защиты чиновника, страдала объективность проведения процессуальных действий, тем самым снижался уровень законности на государственной службе¹.

Основной задачей административной гарантии являлось привлечение чиновников, подозреваемых в совершении должностного преступления и привлекаемых к юридической ответственности, руководством органа власти, в котором лицо находилось на государственной должности.

Рассматриваемый нами институт административной гарантии успешно применялся в государствах Европы (Франция, Англия, Германия, Болгария и некоторые другие). Некоторые учёные высказывали своё мнение о том, что, переняв подобный опыт у западных коллег, наши законодатели не адаптировали указанную правовую модель к отечественной дореволюционной действительности, да и сам аппарат чиновников не стоило наделять подобным правом, поскольку последний уже давал сбои и при реализации своих основных обязанностей².

Несколько другим путём пошли законодатели Болгарии, не включившие руководство государственного служащего, как процессуального субъекта, участвующего в механизме привлечения государственных служащих к уголовной ответственности, что, на наш взгляд, гарантировало служащему более объективное рас-

¹ Гущева, Н.В. Ответственность чиновников за должностные проступки и преступления по русскому дореволюционному законодательству в XIX – начале XX века: дисс. ... канд. юрид. наук / Гущева Наталья Владимировна. – Н. Новгород, 2006. – С. 154.

² Например, Германия и Франция пошли по следующему пути: действовала система административной юстиции в рамках деятельности которой «административная гарантия» осуществлялась независимыми (вневедомственными) административными судами, в отношении членов которых действовал принцип несменяемости, заседания судов проходили на условиях принципа гласности, с участием сторон и лиц, участвующих в деле. При этом прокурор возбуждал уголовное преследование, в отличие от отечественной внутрислужебной практики расследований подобной категории дел. См. подробнее: Лазаревский, Н.И. Предание должностных лиц суду / Н.И. Лазаревский // Право. - 1903. - № 8. - С. 523 – 524.

смотрение дела, обеспечивая большой уровень законности и независимости процессуальных действий.

Следует обратить внимание на то, что по условиям статьи 1087 Устава уголовного судопроизводства после получения объяснения от чиновника началось служебное следствие, проводимое руководством служащего. Поступившие материалы проходили исследование соответствующими должностными лицами, наделённые правом издания постановления о передаче документов для рассмотрения в суд или о прекращении производства в целом.

Различные мнения, существовавшие в научных изданиях в конце XIX века, в основном критиковали практику использования института административной гарантии. В частности, Н.М. Коркунов отмечал отсутствие принципа беспристрастности при рассмотрении дел¹. Вполне вероятно, что при наличии подходящих условий лица, уполномоченные проводить процессуальные действия, могли быть так или иначе заинтересованы в итогах рассмотрения дела, и не всегда подобная цель соответствовала духу закона².

Отрадно отметить, что со стороны правящего руководства Российской империи неоднократно прорабатывалась концепция реформирования института административной гарантии. Например, определением Правительствующего Сената от 8 февраля 1873 года № 1327 установлена обязанность для начальствующих лиц при рассмотрении дел о совершенном дисциплинарном проступке нижестоящими государственными служащими привлекать к дисциплинарной ответственности в судебном порядке, что не могло являться основанием для освобождения от судебной ответственности³.

Но проблемам борьбы со взяточничеством и лихоимством на государственной службе в Российской империи в XIX – начале XX века уделялось недостаточное внимание. С точки зрения отдельных современников, взяточничество для чиновников было явлением из разряда обычных, а сообщения третьих лиц о фактах соверше-

¹ Коркунов, Н.М. Указ. соч. С. 393.

² Коркунов, Н.М. Указ. соч. С. 393.

³ Тимофеевский, В.И., Кузнецов, С.П. Систематический сборник решений Правительствующего Сената по вопросам об ответственности должностных лиц административного ведомства за преступления должности. - СПб., 1896. - С. 368 - 369.

ния противоправных деяний не поощрялись властью. Например, сенатор М.Б. Веселовский описывая состояние законности среди чиновников Нижегородской губернии, обращал внимание на то, что уровень коррупции был высок. «Единичные чиновники, «которые были непричастны «к этой операции», люди вполне бескорыстные... относились к извлечению побочных доходов от службы снисходительно»¹.

Рассмотрим несколько примеров, которые нам удалось найти в процессе изучения документов фонда Российского государственного исторического архива и отдела рукописей Российской государственной библиотеки. Так, сенатором И.Н. Толстым в 1845 году в ходе осуществления ревизионной деятельности были выявлены случаи нарушения закона и злоупотреблений генерал-лейтенантом В.Я. Рупертом². Данный чиновник на территории Восточной Сибири устанавливал самостоятельные налоги и сборы с населения указанной территории, которые затем расходовались на фиктивные цели³. Однако Комитет министров при рассмотрении дела В.Я. Руперта не нашел достаточных оснований для назначения ему наказания, а Николай I собственноручной резолюцией на журнале Комитета министров указал, что Руперт должен быть «по прошению» уволен в отставку⁴.

Информация о противоправных деяниях некоторых губернаторов также нашла подтверждения в фонде Комитета министров Российского государственного исторического архива, так, установлено, что штаб-офицер корпуса жандармов по Псковской губернии майор Деспот-Зенович в 1845 году в своём донесении сообщал, что губернатор Г.М. Бартоломей требовал от одного из полицмейстеров уплаты ежегодно 5000 рублей ассигнациями⁵. За целый ряд зло-

¹ Отдел рукописей Государственной Публичной библиотеки, ф. М.П. Веселовского, Ф-ГУ, д. 861, л. 290.

² РГИА, ф. Комитета министров № 1263. Приложение к журналу Комитета министров за май 1847 г., ч. III, д. 1869, л. 701.

³ РГИА, ф. Комитета министров № 1263. Приложение к журналу Комитета министров за май 1847 г., ч. III, д. 1869, л. 706, 708.

⁴ РГИА, ф. Комитета министров № 1263. Приложение к журналу Комитета министров за май 1847 г., ч. III, д. 1861, л. 585.

⁵ ГАРФ, ф. III, отд., 1 эксп., 1845 г., д. 95, л. 7.

употреблений и проступков по службе Комитет министров в 1846 году вынес решение об исключении со службы псковского губернатора Г.М. Бартоломея¹.

Заслуживает поощрения нормотворческая активность законодателей особенно в период правления Николая II. Например, Указом от 12 декабря 1904 года «О предначертаниях к усовершенствованию государственного порядка»² всем должностным лицам императивно предписывалось единообразно применять законодательные нормы. Являлось необходимым «принять действительные меры к охранению полной силы закона..., дабы..., неисполнение его неизбежно влекло законную за всякое произвольное действие ответственность»³.

Принимая во внимание содержание Указа от 12 декабря 1904 года «О предначертаниях к усовершенствованию государственного порядка», в целях дальнейшей проработки и развития его содержания министерству юстиции было поручено разработать проект указа, регламентировавшего процедуры расследования дел о преступлениях, совершённых на государственной службе. При этом институт административной гарантии, с точки зрения минюста, надлежало и дальше активно применять, поскольку данный правовой институт обеспечивал юридическую защищённость чиновничьего аппарата от судебных ошибок и произвола. Однако подобная позиция официального государственного органа власти, на наш взгляд, говорит о том, что о наличии существенных проблем в отправлении правосудия знали все, включая высший управленческий аппарат.

Анализ применения института административной гарантии показал, что заимствование института административной гарантии и его адаптация в отечественной правовой системе прошла в несколько изменённой форме, в контексте которой в значительной степени претерпели изменения ключевые положения административной гарантии, в результате чего европейская модель административной гарантии в корне отличалась от Российской.

¹ РГИА, ф. Комитета министров, д. 1776, л. 247-266.

² ПСЗ. III. Т. XXIV. № 25495.

³ ПСЗ. III. Т. XXIV. № 25495.

В условиях постоянного реформирования институт административной гарантии подвергался преобразованиям посредством разработки проектов Устава уголовного судопроизводства в 1906 и 1909 годах. Проекты уставов предусматривали расширение перечня правомочий иных участников уголовного процесса, в частности, прокурора при возбуждении уголовных дел в отношении чиновников.

Также проекты уставов обеспечивали большую правовую защищённость нижестоящих чиновников перед вышестоящими, поскольку им предоставлялось право жаловаться непосредственно прокурору на вышестоящее начальство. Более того, проектом устава уголовного судопроизводства 1909 года был определён круг субъектов, к которым правила административной гарантии не применялись, а именно:

- лица, находящиеся на должностях первых трёх классов. Для того, чтобы привлечь к ответственности указанную категорию лиц, требовалось специальное постановление первого департамента Государственного совета;

- лица, находящиеся на должностях не выше четвёртого класса с согласия первого департамента Сената;

- судьи и чиновники судебного ведомства привлекались к уголовной ответственности с участием судебных палат¹.

Полагаем, что в большей степени институт административной гарантии носил ограниченный характер. Для самих государственных служащих данный правовой институт был скорее негативным фактором в обеспечении правовой защиты их статуса. Своё действие административная гарантия прекратила в 1917 году в связи с отменой дореволюционной нормативно-правовой системы в государстве.

В литературе отмечается, что по своей правовой природе дисциплинарная ответственность представляет собой особый вид юридической ответственности государственных служащих.

¹Люблинский, П. Проект об изменении порядка производства дел о преступных деяниях по службе / П. Люблинский // Право. - 1911. - № 46. - С. 2538 – 2540.

Законодательное регулирование *дисциплинарной ответственности* государственных служащих в Российской империи являлось отправной точкой, фундаментом для становления и развития этого вида юридической ответственности. Общий анализ практики дореволюционного Российского нормативного регулирования института дисциплинарной ответственности государственных служащих показал, что общие тенденции в правовом обеспечении отличались от европейских.

Определим основные предпосылки формирования института дисциплинарной ответственности государственных служащих:

- развитие законодательства о государственной службе, связанное, прежде всего, с совершенствованием правового статуса государственных служащих;
- формирование служебной дисциплины, её поддержание;
- стремление к повышению эффективности служебной деятельности должностных лиц;
- необходимость формирования более высокого авторитета государственных служащих и государственной службы в целом.

Дисциплинарная ответственность - это применение мер дисциплинарного воздействия в порядке служебного подчинения за виновные нарушения правил государственной службы, не преследуемые в уголовном порядке¹.

При рассмотрении юридического содержания норм Уложения о наказаниях 1845 года, в первую очередь, становится очевидным легальное отождествление дисциплинарной и уголовной ответственности государственных служащих.

Следующий момент, на который мы хотели бы обратить внимание, – это то, что на практике дисциплинарная ответственность рассматривалась, скорее, как отдельный, исключительный случай уголовной ответственности. По сути, она применялась в случае совершения государственным служащим малозначительного противоправного деяния.

¹ Овсянко, Д.М. Административное право: Учебное пособие – М.: Юрист, 2001. - С. 104.

Поддержание режима законности на государственной службе обеспечивалось формированием служебной дисциплины. Отметим лишь то обстоятельство, что данный подход обеспечивался на центральном и местном уровнях.

Подчеркнём, что неоднократно предпринимались попытки повысить уровень служебной дисциплины и, что немаловажно, обеспечить качественное улучшение деятельности государственного аппарата. Примером этого служит Указ 1815 года «Об исполнении указов Сената Присутственными местами и лицами в узаконенный срок»¹ (далее также – Указ 1815 года). Данным нормативным актом Александр I обязал всем ключевым органам власти и управления (губернским правлениям, главным и генеральным судам, губернаторам) провести проверку исполнения всех указов, принятых до принятия вышеуказанного Указа. Более того, было поручено проверить сроки исполнения всех указаний и распоряжений, поскольку их реализация должна была проведена в строго отведенный срок².

Однако введение Указа «Об исполнении указов Сената Присутственными местами и лицами в узаконенный срок»³ не дало столь ожидаемого положительного результата. На практике чиновниками не исполнялись предписания данного нормативного документа, что объяснялось, на наш взгляд, укоренившейся традицией понимания безнаказанности, безответственности, вседозволенности, покровительства со стороны руководства⁴.

Например, губернаторы принимали непосредственное участие в процедурах привлечения чиновников к дисциплинарной ответственности. Они давали согласие на решение уголовных палат. И, при наличии согласия на заведомо незаконное решение палаты, губернатор привлекался к дисциплинарной ответственности в виде выговора, при условии, что к чиновнику применялся такой вид дисциплинарного взыскания, как замечание и чиновник совершал дисциплинарный проступок повторно⁵. Обратим внимание на то, что замечание и выговор, как виды дисциплинарных взысканий, применяемых к государственным служащим гражданского ведом-

¹ ПСЗ. I. Т. XXXIII. № 25999.

² ПСЗ. I. Т. XXXIII. № 25999.

³ ПСЗ. I. Т. XXXIII. № 25999.

⁴ См. подробнее: Волочкова, М.Е. Институт государственной гражданской службы Российской Империи: дисс. ... канд. юрид. наук / Волочкова Марина Евгеньевна. – М., 2010.

⁵ ПСЗ. I. Т. XXX. № 23855.

ства, применялись исключительно министрами согласно нормам Указа от 30 октября 1816 года¹.

В общем виде все дисциплинарные взыскания государственных служащих, по законодательству Российской империи, можно условно подразделить на несколько категорий:

- 1) направленные на превенцию (предупреждение) совершения в будущем противоправных деяний;
- 2) взыскания, ограничивающие правомочия чиновников;
- 3) меры карательного характера, призванные обеспечить реализацию наказания к виновному должностному лицу. Кроме того, указанные меры носили также ярко выраженный воспитательный и профилактический характер.

Отдельные авторы справедливо отмечают, что дисциплинарная ответственность чиновников в Российской империи была менее ощутима, в отличие от уголовной ответственности. Разделяя подобное мнение, подчеркнём, что в ряде случаев дисциплинарная ответственность могла вообще не наступить для должностных лиц на законных основаниях².

Причинами подобной ситуации могли выступать разнообразные факторы.

К примеру, нельзя недооценивать то обстоятельство, что проводимые реформы в определённой степени базировались на законодательных актах европейских государств, реализация европейского опыта нормативного регулирования института дисциплинарной ответственности государственных служащих могла происходить не столь качественно и эффективно, как это ожидалось.

С принятием Указа от 4 декабря 1831 года³ процедура привлечения к дисциплинарной ответственности была несколько изменена. Например, при применении к лицу такого вида взыскания, как выговор (простой или строгий) в течении одного календарного года, исследование обстоятельств совершения повторных фактов

¹ ПСЗ. I. Т. XXXIII. № 26493.

² Гущева, Н.В. Указ. соч. С. 135.

³ ПСЗ. II. Т. I. № 445.

дисциплинарных проступков должно было производиться исключительно в судебном порядке.

Достаточно схожим по своей правовой природе было и требование статьи 720 Устава уголовного судопроизводства. Ею устанавливались следующие случаи, при которых дисциплинарное производство происходило в судебном порядке:

- а) при применении к чиновнику в течение года нескольких замечаний;
- б) при наложении трёх дисциплинарных взысканий в виде строгих выговоров¹.

Правовое содержание статьи 720 Устава уголовного судопроизводства обращает внимание на временные рамки совершения дисциплинарных проступков служащими – это календарный год. При этом вызывала достаточные трудности реализация Указа 1831 года на местах в части порядка исчисления выговоров за допущенные упущения на должностях и предания чиновников суду.

Учитывая это обстоятельство, исчисление общего количества выговоров следовало производить в каждом календарном году в соответствии с Указом от 12 октября 1832 года².

Для обеспечения практической реализации указанного правила служащему выдавался специальный аттестат, в котором содержалась информация о дисциплинарных взысканиях, что позволяло при смене места службы новому руководству узнавать о фактах нарушения служебной дисциплины чиновником. Очевидно, что подобное правило привнесло качественно новую ноту в регулирование служебных правоотношений на государственной службе.

Дореволюционное служебное законодательство предусматривало следующие виды дисциплинарных взысканий, применяемых к государственным служащим, совершившим дисциплинарные проступки:

- 1) исключение из службы;
- 2) замечание;

¹ Судебные Уставы 20 ноября 1864 года: Устав уголовного судопроизводства. – СПб., М.: тип. М.А. Хана, тип. Ретгера и Шнейдера, 1879. Ст. 1101 (1089). - С. 484.

² ПСЗ. II. Т. I. № 445.

- 3) строгое замечание;
- 4) выговор, более или менее строгий, без внесения в послужной список;
- 5) выговор, более или менее строгий, с внесением одного в послужной список;
- 6) перемещение с высшей должности на низшую;
- 7) вычет из жалования;
- 8) вычет из времени службы;
- 9) отрешение от должности;
- 10) удаление от должности¹.

Отметим, что наиболее суровыми видам наказаний были исключение из службы, удаление и отрешение от должности. Основным отличием этих трёх видов дисциплинарных взысканий являлось то, что лицо лишалось права в последующем поступать на государственную службу в будущем. Более того, ограничения распространялись и на политические права чиновников², привлечённых к дисциплинарной ответственности с применением таких видов взысканий, как исключение из службы, удаление и отрешение от должности.

В отличие от такого вида наказания, как исключение из службы, отрешение от должности налагало на виновное лицо ограничение в поступлении на государственную или общественную службу в течение 3-х лет со дня отрешения от должности. Примером могут служить данные, согласно которым найденные виновными по производству дела об убийстве члены курской уголовной палаты были преданы суду с отрешением от должности. Действительный статский советник Геттун отставлен от службы с тем, «чтобы его впредь ни к каким должностям не определять и не выбирать, ... произвести с него денежное взыскание, а сверх того воспретить ему иметь жительство в обеих столицах»³.

До 1831 года в качестве дисциплинарного взыскания активно применялись пени, целью которых было оказание воспитательного воздействия на виновных лиц посредством дополнительных финансовых поступлений в государственную казну. Более того, в условиях сложной геополитической и финансо-

¹ Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. / Российское законодательство X - XX веков. М, 1988. Т. 6. - С. 187.

² См. подробнее: Очаковский, В.А. Указ. соч. С. 93 – 95.

³ ПСЗ. II. Т. II. № 1374.

вой ситуации в бюджет поступали дополнительные платежи, что обеспечивало дополнительное доходное наполнение казны государства. В Толковом словаре В.И. Даля под термином «пеня» принято понимать «упрек, укор или изъявление неудовольствия; денежное взысканье, кара карману, штраф»¹. В настоящее время легальное определение понятия «пеня» дано в части 1 статьи 75 Налогового кодекса Российской Федерации, в которой устанавливается, что «пеней признается установленная денежная сумма, которую налогоплательщик должен выплатить в случае уплаты причитающихся сумм налогов или сборов, в том числе налогов, уплачиваемых в связи с перемещением товаров через таможенную границу Таможенного союза, в более поздние по сравнению с установленными законодательством о налогах и сборах сроки»².

Полагаем, что денежные взыскания были наиболее эффективными среди наименее мягких дисциплинарных взысканий, а также преследовали цель повышения служебной дисциплины в целом. Думается, что подобная практика могла бы применяться и в настоящее время.

Характерной особенностью данного вида наказания являлось то, что пени представляли собой вид наказания, применяемый во внесудебном порядке и носящий имущественный, финансовый характер.

Однако пеня как вид дисциплинарного наказания на практике перестал применяться с 1831 года в связи с отменой пеней и их заменой таким сугубо формализованным видом взыскания, как выговор³. При этом были исключения из правил. Так, на территории Сибири (в соответствии с Сибирским Учреждением), государственные служащие подвергались такому виду наказания, как применение пени в случае совершения противоправных деяний меньшей общественной опасности⁴.

¹ Даль, В.И. Толковый словарь русского языка: современное написание. М., 2006.

² СЗ РФ. - 1998. - № 31. - Ст. 3824.

³ ПСЗ. II. Т. VII. Отд. I. № 4945; Т. IX. № 6858.

⁴ Там же.

Виды дисциплинарных взысканий, применяемых к государственным служащим за совершения дисциплинарных проступков, по законодательству Российской империи можно условно подразделить на 2 категории:

- взыскания, не оказывающие влияния на служебную деятельность чиновника. Например, выговоры, сделанные по определениям правительственных и судебных мест вместо денежных пеней; выговоры, налагаемые на чиновников в административном порядке; замечания и др.;

- взыскания, оказывающие влияние на прохождение службы в последующем, в том числе при назначении пенсий и государственных наград, заносящиеся в послужной список служащего. К примеру, к их числу следует относить такие взыскания, как исключение из службы или удаление от должности.

В последствии в Уложении о наказаниях 1845 года была выработана правовая позиция, согласно которой непосредственному руководству государственного служащего была предоставлена возможность передавать на рассмотрение в суд дело о дисциплинарном правонарушении. Думается, что, с одной стороны, чиновник был зависим от решения руководства в части рассмотрения дела в судебном или во внесудебном порядке, а с другой стороны, ему была предоставлена дополнительная гарантия независимого и объективного рассмотрения дела судом в его отношении.

Обратим внимание на то, что и в дисциплинарном производстве особую значимость приобретал институт административной гарантии государственных служащих. Основная концепция применения данного правового института была крайне схожа с институтом административной гарантии, применяемой в рамках уголовного судопроизводства. Полагаем, что подобная схожесть в правовом регулировании объясняется отсутствием ярко выраженного различия дисциплинарной и уголовной ответственности чиновников по Уложению о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года, что, на наш взгляд, скорее было недостатком законодательства, чем достоинством.

Общий анализ нормативного закрепления и практического опыта применения норм института дисциплинарной ответственности государственных служащих позволяет нам сделать вывод о том, что данный институт права содержал много пробелов. Во многом это обуславливалось и отсутствием единого подхода к определению ключевых, центральных понятий. Например, за мед-

ленность и нерадение в отправлении должности была установлена дисциплинарная ответственность. При этом в нормативных актах не раскрывался смысл понятий «медленность» и «нерадение».

Осознавая необходимость чёткого упорядочивания дисциплинарного производства на государственной службе, руководством Российской империи продолжалась работа по совершенствованию нормативно-правовой базы. Уже с 1881 года началась разработка проекта дисциплинарного устава для чиновников гражданской службы. Впоследствии это проект получил название «Устав о служебных провинностях». На данный Устав возлагались большие надежды, поскольку сфера дисциплинарного права в наибольшей степени «буксовала» в своём развитии.

Таким образом, институт дисциплинарной ответственности государственных служащих гражданского ведомства находился в постоянном законодательном совершенствовании. Была сформирована нормативная база, призванная повысить уровень законности в системе государственного управления, тем самым укрепив авторитет службы и служащего.

Представляет интерес и правовое регулирование гражданско-правовой ответственности чиновников гражданского ведомства.

Исследуя правовую природу гражданско-правовой ответственности по законодательству Российской империи, отметим, что существовало две её формы:

- гражданско-правовая ответственность, применяемая при совершении государственным служащим противоправных деяний и предусматривающая компенсацию казны за их деяния;

- непосредственная гражданско-правовая ответственность должностных лиц.

Необходимо заметить, что до 1851 года законодательство самостоятельно гражданско-правовую ответственность не рассматривало как самостоятельный вид ответственности. Например, в Своде Законов Российской Империи (в редакции 1842 года) отсутствовала нормативная регламентация гражданско-правовой ответственности.

Примечательно отметить, что активная трансформация института гражданско-правовой ответственности государственных служащих гражданского ведомства началась с 50-х годов XIX века. Законодательные акты устанавливали позицию, ключевая идея которой гласила: государственные служащие гражданского ведомства, при условии совершения гражданско-правового деликта при исполнении полномочий, были обязаны как претерпеть наказание, так и, при наличии вреда, причинённого третьим лицам, возместить его в надлежащем размере¹.

Важное значение при характеристике гражданско-правовой ответственности государственных служащих гражданского ведомства занимают процессуальные особенности доказывания вины гражданского служащего за причиненный вред. Н.И. Лазаревский неоднократно обращал внимание на то, что для того, чтобы служащий возместил причиненный вред, необходимо было доказать факт наличия корыстных и иных побуждений со стороны служащего гражданского ведомства. Также необходимо отметить и тот факт, что «возмещение вреда, причинённого имуществу, не регламентировалось законодательством в контексте дисциплинарно-процессуальных норм»².

Одним из результатов Судебной реформы 1864 года стала разработка и принятие Устава гражданского судопроизводства. Данный нормативный правовой акт определял природу имущественной ответственности в статье 1316. Содержание статьи устанавливало, что, если чиновник совершал дисциплинарный проступок и подобным деянием также был причинён тот или иной вред третьим лицам, то имелись основания для применения имущественной ответственности.

Взыскание причиненного вреда служащим гражданского ведомства (при наличии установленного умысла, корыстных побуждений, личных побуждений) осуществлялось в ходе рассмотрения дела, в отношении должностного лица в суде³.

¹ ПСЗ. II. Т. XXVI. № 25055.

² Лазаревский, Н.И. Ответственность за убытки, причиненные должностными лицами. – СПб., 1905. – С. 420.

³ Судебные Уставы 20 ноября 1864 года. – СПб., М.: тип. М.А. Хана, тип. Ретгера и Шнейдера, 1879. С. 478.

Если проступок совершен с причинением ущерба и произошло это по причине невнимательности, медленности или нерадения, то в подобном случае процессуальные действия осуществлялись по правилам гражданского судопроизводства¹.

В Российской империи для того, чтобы государственного служащего гражданского ведомства можно было привлечь к имущественной ответственности, требовалось потерпевшей стороне подать прошение руководству того органа, где служащий находился в служебно-правовых отношениях (по правилам статьи 1070 Устава уголовного судопроизводства).

При этом, необходимо выработать более детальную законодательную политику в части совершенствования законодательства о гражданско-правовой ответственности чиновников гражданского ведомства.

Представители дореволюционной юридической науки, критикуя содержательную сторону Судебной реформы 1864 года, обращали внимание на формальный характер правового обеспечения гражданско-правовой ответственности должностных лиц². Был необходим качественный пересмотр законоположений об имущественной ответственности должностных лиц, поскольку при существующем положении их ответственность обратилась в «простую фикцию».

Исследовав специальную литературу, посвящённую итогам проведения Судебной реформы 1864 года, мы сделали вывод о том, что правовая регламентация гражданско-правовой ответственности была видоизменена незначительно, например, увеличился срок исковой давности, перечень лиц, привлекаемых к гражданско-правовой ответственности, дополнен волостными старшинами и сенаторами кассационных департаментов Правительствующего Сената).

При этом недоработки законодательства по прежнему имели место. Так, важнейшее направление регулирования, как процессуальные особенности подсудности дел, с участием государственных служащих гражданского ведомства оставался не разрешённым. Независимость органов судебной системы также была в определённой степени спорна, поскольку предполагалось, что расши-

¹ Судебные Уставы 20 ноября 1864 года: Устав гражданского судопроизводства. – СПб., М.: тип. М.А. Хана, тип. Ретгера и Шнейдера, 1879. – С.327.

² См. подробнее: Доклад В.А. Маклакова // Вестник права и нотариата. - 1910. - № 40. - С. 119.

рять перечень органов, уполномоченных рассматривать дела об имущественной ответственности чиновников гражданского ведомства не представлялось актуальным (участие административных органов), так как увеличивался риск судебных ошибок при рассмотрении указанной выше категории дел¹. С точки зрения Н.А. Гущевой, подобная аргументация звучит малоубедительно и в определённой степени не достаточно обоснована².

Подводя итог исследованию института юридической ответственности чиновников гражданского ведомства в Российской империи, отметим, что в Российской империи в XIX веке была разработана и применялась на практике система нормативных-правовых актов, регламентирующих процедуры привлечения служащих гражданского ведомства к уголовной, дисциплинарной и гражданско-правовой ответственности.

Исследование института юридической ответственности государственных служащих гражданского ведомства как элемента их правового статуса показало, что нормативное регулирование характеризовалось определённой сложностью. Кроме того, некоторые правовые позиции судебных инстанций и Правительствующего Сената противоречили законодательной практике, что оказывало негативное влияние на состояние законности в системе государственного управления.

Руководство страны стремилось построить систему правовых норм, отвечающих принципам законности и справедливости, используя метод импортирования правовых норм европейских государств, и преследовало цели:

- 1) улучшения служебной дисциплины среди служащих гражданского ведомства;
- 2) поднятия на новый уровень авторитета государственной службы в целом;
- 3) оказания воспитательного, превентивного воздействия на служащих.

¹ К вопросу об ответственности должностных лиц по проекту министра юстиции, внесённому в Государственную Думу // Вестник права и нотариата. - 1911. - № 16. С. 481 - 483.

² Гущева, Н.В. Указ. соч. С. 129.

Полагаем, что отождествление уголовной и дисциплинарной ответственности чиновников являлось одним из превалирующих недостатков института юридической ответственности государственных служащих гражданского ведомства в XIX – XX веках.

Мы полагаем, что развитие нормативно-правовой базы необходимо осуществлять системно, совершенствуя все элементы административно-правового статуса государственных служащих, например, такие элементы, как денежное содержание, система поощрений, стимулов, пенсионного обеспечения.

Заключение

Институт государственной службы занимает особое место среди государственно-правовых институтов. По своей юридической природе государственная служба как институт права является комплексным, сложнокомпонентным правовым явлением и имеет тесную взаимосвязь с рядом отраслей российского права.

Ключевая правовая категория, исследуемая в работе, - «государственная служба» в рассматриваемый период испытывает на себе постоянное влияние различных факторов, в первую очередь, политических, поскольку в тот или иной временной период менялись политические условия, а также содержание самой государственной службы как государственно-правового института.

Государственная служба – это особый, комплексный, публично-правовой институт, осуществляющий нормативную регламентацию правового статуса лиц, обеспечивающих реализацию полномочий государственных органов, основываясь на профессионализме, компетентности и открытости деятельности, которому в рассматриваемый период присущи следующие особенности:

1) носит комплексный характер нормативного обеспечения служебной деятельности проявляющийся в том, что служебные отношения регулируются нормами различных отраслей российского права;

2) является публично-правовым институтом, выражающим право народа как единственного источника государственной власти на профессиональное ведение его государственных дел в интересах всего населения;

3) опосредует общественные отношения в особой сфере – сфере государственного управления, связанной с непрерывным исполнительно-распорядительным характером деятельности органов исполнительной власти по организации и практическому исполнению общих предписаний, федеральных законодательных актов и нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации;

4) осуществляет правовое установление статуса лиц, обеспечивающих реализацию полномочий государственных органов. Указанная особенность сводится к тому, что правовое положение (статус) государственных служащих

регулируется исключительно нормами административного права, за исключением тех случаев, когда отношения урегулированы нормами иных отраслей права (например, при привлечении государственного гражданского служащего к дисциплинарной или уголовной ответственности). Статус государственных служащих регулируется как рамочными федеральными законами о конкретных видах государственной службы, так и законодательными актами, устанавливающими статус отдельных органов исполнительной власти;

5) профессионализм и компетентность служебной деятельности сводится к тому, что лицо, претендующее на поступление на государственную гражданскую службу, обязано иметь высшее образование, соответствующее профилю служебной деятельности, а также опыт работы по специальности. Данный признак также означает то, что государственные гражданские служащие обязаны регулярно повышать уровень профессиональной подготовки, квалификации, проходить аттестацию, сдавать квалификационные экзамены, проходить стажировку. Соблюдение данных императивных правил обеспечивает высокую профессиональную компетенцию чиновников и соответствующее качество государственного управления;

б) открытость (публичность) деятельности предполагает осуществление служебной деятельности публично, органы исполнительной власти регулярно отчитываются перед населением о результатах проделанной работы, граждане вправе свободно знакомиться с содержанием актов органов исполнительной власти, за исключением случаев, когда такие акты отражают информацию о государственной или иной охраняемой законом тайной.

Исследуя юридическую природу института государственной службы, следует учитывать и правовую природу понятия «государственная должность».

В Российской империи не было легального определения термина «государственная должность». Отсутствие надлежащего дефинитивного обеспечения рассматриваемой категории права создавало ситуацию двоякого толкования и, как следствие, неоднозначного применения на практике. Полагаем, что под термином «государственная должность» следует понимать особое правовое состояние лица, наделённого специальным правовым статусом, осуществляющим свои полномочия срочно и в соответствии с законом.

При исследовании юридической природы института государственной службы следует обращать внимание на основы её организации и деятельности, которые установлены в его правовых принципах. Принципы государственной службы имеют определяющее влияние на формирование правового статуса государственных служащих, обеспечивая их правовую поддержку и защиту, в то же время они сохраняют своё приоритетное значение для самой государственной службы. Историко-правовое исследование принципов института государственной службы даёт возможность по-новому взглянуть на его генезис в рассматриваемый исторический период развития Российского государства.

Реализация принципов государственной службы находит своё непосредственное отражение в правовом положении (статусе) государственных служащих. В специальной юридической литературе отсутствует единое мнение касательно термина «правовой статус». Рассмотрение юридической природы категории «статус» возможно как в широком, так и узком значении. Причём в широком значении под статусом предлагают понимать правоспособность, гарантии, ответственность, принципы, соответствующие права и обязанности служащего. В узком значении правовое положение (статус) гражданского служащего является совокупностью его прав и обязанностей. Полагаем, что под правовым положением (статусом) государственных служащих гражданского ведомства следует понимать упорядоченную совокупность их публичных прав, обязанностей, запретов, ограничений, гарантий, юридической ответственности.

Институт отечественной государственной службы прошёл достаточно сложный и долгий путь становления и развития. В контексте эволюционирования правовой системы, реформирования государственно-правовых институтов, шло планомерное развитие института государственной службы. Исследование указанного вопроса позволяет обозначить четыре этапа формирования правового института российской государственной службы:

- 1) формирование и развитие института государственной службы в Древнерусском государстве и Московской Руси;
- 2) развитие института государственной службы в Российской империи;
- 3) советский этап развития государственно-служебных отношений (1917 – 1993 годы);

4) развитие института государственной службы в постсоветский период развития Российского государства (1993 год – по настоящее время).

Нормативный институт прав и обязанностей государственных служащих гражданского ведомства в XIX - начале XX века претерпел значительные изменения, в частности, разработан унифицированный перечень прав и обязанностей гражданских чиновников, установлена система дополнительных гарантий обеспечения их статуса. По сути, была сформирована качественно новая правовая основа статуса государственных служащих. Нормодателями в Уставе о службе Гражданской установлены основные права и обязанности гражданских служащих. При этом специальные права и обязанности служащих устанавливались в ведомственных, локальных и подзаконных актах.

Сформированная система ограничений и запретов государственных служащих гражданского ведомства не позволяла чиновникам совмещать свои должности с иными должностями в коммерческих организациях. Очевидно, что подобная правовая позиция законодателей заслуживает положительной оценки. В настоящее время данный запрет нашёл свою интерпретацию в нормах Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Достоинством законодательного реформирования института государственной службы стало введение образовательного ценза. Система кадрового обеспечения перешла на новый формат работы. Кадровый состав проходил подготовку в специальных учреждениях с середины XIX века, это было императивным правилом для всех чиновников.

В начале XIX века нормодателями проведена существенная работа по правовому закреплению основ министерской реформы, конечным результатом которой стала кодификация служебного законодательства. Обратим внимание, что на предыдущих этапах развития правовой системы ограничениям государственных служащих гражданского ведомства не уделялось должного внимания. Фактически можно сделать заключение о том, что ограничения, касаемые имущественных и неимущественных выгод, попросту отсутствовали. Однако этот пробел был ликвидирован в первой четверти XIX века. Например, с 1804

года гражданским чиновникам было запрещено вступать в откупа в тех ведомствах, в которых они проходили службу.

Проблемам борьбы со взяточничеством и лихоимством на государственной службе в Российской империи в XIX – начале XX века уделялось недостаточное внимание. С точки зрения отдельных современников, взяточничество для чиновников было явлением из разряда обычных, а сообщения третьих лиц о фактах совершения противоправных деяний не поддерживалось властью. Полагаем, что исправить порочную практику лихоимства на государственной службе могла чётко разработанная система государственного контроля за деятельностью чиновничьего аппарата (например, публичные отчёты о деятельности государственных органов).

В настоящее время по-прежнему остаются актуальными вопросы совершенствования административно-правового статуса государственных гражданских служащих Российской Федерации в целом и государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации в частности. Учитывая это, можно сделать вывод, что опыт исторического развития правового положения (статуса) государственных служащих актуален и используется в настоящее время, а значение его отдельных отрицательных сторон позволит предотвратить установление и практическое применение норм, негативно сказывающихся на обеспечении правового положения (статуса) государственных служащих. Особенно это относится к дальнейшему реформированию института юридической ответственности государственных гражданских служащих Российской Федерации. В этой связи будет важно модернизировать систему дисциплинарных процедур на государственной гражданской службе, что будет положительно способствовать повышению уровня законности в системе государственного управления и авторитета государственной власти.

Библиографический список использованной литературы

Неопубликованные источники

Российский государственный исторический архив (РГИА)

1. ф. Комитета министров № 1263. Приложение к журналу Комитета министров за май 1847 г., ч. III, д. 1869, л. 701.
2. ф. Комитета министров № 1263. Приложение к журналу Комитета министров за май 1847 г., ч. III, д. 1869, л. 706, 708.
3. ф. Комитета министров № 1263. Приложение к журналу Комитета министров за май 1847 г., ч. III, д. 1861, л. 585.
4. ф. Комитета министров, д. 1776, л. 247-266.

Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ)

5. ф. III, отд., 1 эксп., 1845 г., д. 95, л. 7.

Государственная Публичная библиотека (ГПБ)

6. ф. М.П. Веселовского, Ф-ГУ, д. 861, л. 290.

Нормативные и официальный документы

7. Высочайше утвержденное положение Комитета министров «О публикации о всякой награде и взыскании по гражданскому ведомству» от 30 июня 1826 года // ПСЗ. II. Т. I. № 445.
8. Высочайше утвержденный доклад Сената «О восстановлении статей дворянской грамоты, отмененных некоторыми указами» от 5 мая 1801 года // ПСЗ. I. Т. XXVI. №19.856.
9. Высочайше утвержденный доклад министра юстиции «О порядке слушания дел в Сенате; и о составлении записок из дел, и о сокращении канцелярского обряда» от 21 октября 1802 года // ПСЗ. I. Т. XXVII. №20.478.
10. Высочайше утвержденная Инструкция сенаторам, назначаемым для осмотра губерний от 1 августа 1805 года // ПСЗ. I. Т. XXVIII. №21.861.

11. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета «Об удерживании у чиновников половинного жалованья за непредставление в срок отчетов» от 26 января 1819 года // ПСЗ. I. Т. XXXV. №27.655.
12. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета «О дозволении чиновникам, предаваемым уголовному суду, приносить оправдание» от 3 мая 1824 года // ПСЗ. I. Т. XXXIX. №29.890.
13. Высочайше утвержденные формы титулов его императорского величества в грамотах, указах, приговорах, паспортах, докладах и прошениях от 23 декабря 1825 года // ПСЗ. II. ТЛ. №13.
14. Высочайше утвержденное положение Комитета министров «О публикации о всякой награде и взыскании по гражданскому ведомству» от 30 июня 1826 года // ПСЗ. II. ТЛ. №445.
15. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета «О принятии иностранцев по учебной и искусственной частям в действительную службу» от 19 января 1832 года // ПСЗ. II. Т. VII. №5087.
16. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета «О приеме в гражданскую службу иностранных дворян, присягнувших на подданство России» от 4 октября 1832 года // ПСЗ. II. Т. VII. №5640.
17. Высочайше утвержденное положение комитета Министров «О допущении чиновников к слушанию университетских лекций» от 23 января 1834 года // ПСЗ. II. Т. IX. Отд. 1. №6735.
18. Высочайше утвержденное положение комитета Министров «О пенсиях чиновникам, опубликованным за упущение, медленность и неправильное применение или исполнение законов» от 29 мая 1834 года // ПСЗ. II. Т. IX. Отд. 1. № 7133.
19. Высочайше утвержденное положение о порядке производства в чины по гражданской службе от 25 июня 1834 года // ПСЗ. II. Т. IX. Отд. 1. № 7224.
20. Высочайше утвержденное положение комитета Министров «О производстве жалованья по нескольким должностям» от 22 декабря 1836 года // ПСЗ. II. Т. XI. Отд. 2. № 9801.

21. Высочайше утвержденный общий наказ гражданским губернаторам от 3 июня 1837 года // ПСЗ. И. Т.ХН. Отд.1. №10303.
22. Высочайше утвержденное положение комитета Министров «О правилах на выдачу пенсий чиновникам, получавшим неокладное жалованье» от 9 июня 1837 года // ПСЗ. II. Т.ХН. №10319.
23. Высочайше утвержденное положение комитета Министров «Об определении на службу молодых дворян и имеющих право на классные чины» от 28 сентября 1837 года // ПСЗ. И. Т.ХН. Отд.1. №10561.
24. Высочайше утвержденное положение комитета Министров «О правилах на выдачу чиновникам и семействам их единовременных пособий» от 19 октября 1837 года // ПСЗ. II. Т.ХН. Отд.1. №10588.
25. Высочайше утвержденное положение комитета Министров «О производстве жалованья чиновникам, вступающим в отправление должностей» от 2 ноября 1837 года // ПСЗ. И. Т.ХН. Отд.2. №10645.
26. Высочайше утвержденное положение комитета Министров «О прибавочном жалованье, определяемом чиновникам в награду службы» от 14 декабря 1837 года // ПСЗ. И. Т.ХН. Отд.2. №10799.
27. Высочайше утвержденное положение комитета Министров «О воспрещении входить с представлениями о назначении пенсий свыше того, что Уставом определено» от 14 февраля 1839 года // ПСЗ. II. Т. XIV. Отд.1. № 12023.
28. Высочайше утвержденное положение комитета Министров «О правилах на производство пенсий семействам чиновников, не получавших на службе жалованья» от 11 июля 1844 года // ПСЗ. II. Т. XIX. Отд.1. №18063.
29. Высочайше утвержденные дополнительные правила к Уставу о гражданской службе от 28 ноября 1844 года // ПСЗ. И. Т. XIX. Отд. 1. № 18474.
30. Высочайше утвержденные изменяемые статьи Свода законов «О вознаграждении за вред и убытки» от 21 марта 1851 года // ПСЗ. II. Т. XXVI. № 25055.

31. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета «Об условиях и порядке представления к наградам лиц, состоящих на службе и подвергшихся штрафам» от 10 марта 1858 года // ПСЗ. II. Т. XXXIII. Отд.1. № 32847.
32. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета «О некоторых переменах и дополнениях в действующих ныне цензурных постановлениях» от 6 апреля 1865 года // ПСЗ. II. Т. XX. № 41990.
33. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета «О порядке разрешения Правительствующим Сенатом дел о преступлениях должности по административным ведомствам» от 19 мая 1881 года // ПСЗ. III. Т. I. № 178.
34. Именной указ «Об искоренении лихоимства» от 18 ноября 1802 года // ПСЗ. I. Т. XXVII. № 20.516.
35. Именной указ «Об устройстве училищ» от 26 января 1803 года // ПСЗ. I. Т. XXVII. № 20.597.
36. Именной указ «О правилах для единообразного и успешнейшего течения дел по Герольдии» от 4 февраля 1803 года // ПСЗ. I. Т. XXVII. № 20.608.
37. Именной указ «О неприкосновенности прав, предоставленных дворянству» от 21 марта 1803 года // ПСЗ. I. Т. XXVII. № 20.676.
38. Именной указ «О чинении выговоров и замечаний губернаторам не иначе, как от министров, и с тем, чтоб они всякий раз доводили о том до сведения Комитета» от 30 октября 1816 года // ПСЗ. I. Т. XXXIII. № 26.493.
39. Именной указ «О выдаче гражданским чиновникам, находящимся под судом, половинного жалованья по чинам их, в сравнении с военными» от 26 марта 1826 года // ПСЗ. II. Т. I. № 214.
40. Именной указ «О присоединении особенной канцелярии министерства внутренних дел к Собственной Его величества канцелярии» от 5 июля 1826 года // ПСЗ. II. Т. I. № 449.

41. Именной указ «О расписании должностей гражданской службы по классам от XIV до V включительно» от 20 ноября 1835 года // ПСЗ. И. Т. X. Отд.2. № 8594.
42. Именной указ «О сроках производства в чины по гражданской службе» от 9 декабря 1856 года // ПСЗ. II. Т. XXXI. № 31237.
43. Именной указ «О порядке совмещения государственной службы с участием в торговых и промышленных товариществах и компаниях, а равно в общественных и частных кредитных установлениях» от 3 декабря 1884 года // ПСЗ. III. Т. IV. №2559.
44. Сенатский указ «О дозволении молодым людям, кончившим курс в высших учебных заведениях, начинать службу прямо в министерствах и главных управлениях» от 20 января 1858 года // ПСЗ. II. Т. XXXIII. Отд.1. № 32705.
45. Собрание узаконений и распоряжений правительства. СПб., 1881. - 1001 с.
46. Табель о рангах всех чинов от 24 января 1722 года // ПСЗ. I. Т. VI. № 3890.
47. Устав о пенсиях и единовременных пособиях от 06 декабря 1827 года // ПСЗ. II. Т. II. № 1592.
48. Уголовное Уложение. СПб.: 1903. - 204 с. 181. Устав гражданского судопроизводства // Судебные Уставы 20 ноября 1864 года. СПб., М.: 1879. - 362 с.
49. Устав уголовного судопроизводства // Судебные Уставы 20 ноября 1864 года. СПб., М.: 1879. - 538 с.
50. Устав о служебных провинностях. СПб. - 1901. - 100 с.
51. Устав о службе по определению от правительства // Свод Законов Российской Империи: В 16 т. СПб., 1896. - Т. III. - Кн. 1. - 240 с.
52. Устав о пенсиях и единовременных пособиях // Свод Законов Российской Империи: В 16 т. СПб., 1896. - Т. III. - Кн. 2. - 250 с.

53. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845г. // Российское законодательство X-XX веков: В 9 т. М.: Юридическая литература, 1988. - Т.6. - 431 с.
54. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1885г. / под ред. Таганцева Н.С. СПб: тип. М.Меркушева, 1912.-1218с.
55. Именной указ «О воспрещении взяток и посулов и о наказании за них» от 24 декабря 1714 года // ПСЗ. I. Т. V. № 2871.
56. Именной указ «О распубликовании во всем государстве об учиненных наказаниях за взятки и за лихоимство» от 11 ноября 1766 года // ПСЗ. I. Т. XVII. № 12781.
57. Именной указ «О делании от Сената выговоров губернаторам, согласившимся с решениями уголовных палат, которые Сенатом найдены будут незаконными» от 22 сентября 1809 года // ПСЗ. I. Т. XXX. № 23855.
58. Именной указ «О чинений выговоров и замечаний губернаторам не иначе, как от министров, и с тем, чтоб они всякий раз доводили о том до сведения Комитета» от 30 октября 1816 года // ПСЗ. I. Т. XXXIII. № 26493.
59. Именной указ «О порядке совмещения государственной службы с участием в торговых и промышленных товариществах и компаниях, а равно в общественных и частных кредитных установлениях» от 3 декабря 1884 года // ПСЗ. III. Т. IV. № 2559.
60. Именной указ «О предначертаниях к усовершенствованию государственного порядка» от 12 декабря 1904 года // ПСЗ. III. Т. XXIV. № 25495.
61. Манифест «Общее учреждение министерств» от 25 июня 1811 года // ПСЗ. I. Т. XXXI. № 24686.
62. Сенатский указ «Об исполнении указов Сената присутственными местами и лицами в узаконенный срок» от 18 ноября 1815 года // ПСЗ. I. Т. XXXIII. № 25999.
63. Сенатский указ «О воспрещении гражданским чиновникам носить усы и бороду» от 2 апреля 1837 года // ПСЗ. II. Т. XII. Отд. 1. № 10092.

64. Положение Комитета Министров 1853 года «О сроке для испытания способностей чиновников при принятии их на службу» // ПСЗ. II. Т. XXVIII. № 27019.
65. Устав гражданского судопроизводства // Судебные Уставы 20 ноября 1864 года. - СПб., М.: 1879. - 362 с.
66. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1885г. / под ред. Таганцева Н.С. - СПб: тип. М. Меркушева, 1912. - 1218 с.
67. Устав о службе по определению от правительства. - Петроград, 1915.
68. О неповышении Сенату никого чином прежде выслуги узаконенных лет: Указ Александра I от 2 июня 1808 г. // ПСЗ. Т. 30. № 25056.
69. О воспрещении приносить подарки Начальникам Губерний и другим чиновникам: Указе Сената от 10 марта 1812 года // ПСЗ. Т. 32. № 25028.
70. О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.
71. Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 – 2018 годы: Указ Президента РФ от 11 августа 2016 года № 403 // Собрание законодательства РФ. 2016. № 33. Ст. 5165.
72. О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации: Указ Президента РФ от 01 февраля 2005 года № 110 // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 437.
73. О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня): Указ Президента РФ от 01 февраля 2005 года № 111 // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 438.
74. О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим: Указ Президента РФ от 01 февраля 2005 года № 113 // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 440.

75. О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58 – ФЗ / СЗ РФ. - 2003. № 22. - ст. 2063.
76. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79 – ФЗ / СЗ РФ. - 2004. - № 31. - ст. 3215.
77. Об основах государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ // Российская газета. - 1995. - № 31. - Ст. 2990.
78. О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ / Российская газета. - 2011. - № 25. - 8 февраля.
79. О Федеральной службе безопасности: Федеральный закон от 3 апреля 1995 года № 40-ФЗ // Российская газета. - 1995.- № 72. - 12 апреля.
80. О государственной тайне: Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5485-1 // Российская газета. - 1993. - 21 сентября.
81. О статусе судей Российской Федерации: Федеральный закон от 26 июня 1992 года № 3132-1 // Ведомости РФ. - 1992. - № 30. - Ст. 1792.
82. О воинской обязанности и военной службе: Федеральный закон от 28 марта 1998 года № 53 – ФЗ // СЗ РФ. - 1998. - № 13. - Ст. 1475.
83. О статусе военнослужащих: Федеральный закон от 27 мая 1998 года № 76 – ФЗ // СЗ РФ. - 1998.- № 22.- Ст. 2331.
84. О службе в таможенных органах Российской Федерации: Федеральный закон от 21 июля 1997 года № 114 – ФЗ // СЗ РФ. - 1997. - № 30. - Ст. 3586.
85. О судебных приставах: Федеральный закон от 21 июля 1997 года № 118 – ФЗ // СЗ РФ. - 1997. - № 30. - Ст. 3590.
86. О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации: Федеральный закон от 15 декабря 2001 года № 166 – ФЗ // Российская газета. - 2001. - № 247. - 20 декабря.

87. Об утверждении Положения о федеральной государственной службе: Указ Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. № 2267 // Российская газета. - 1993. - № 236. - 24 декабря.
88. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть 1. // СЗ РФ. - 1998. - № 31. - Ст. 3824.
89. О государственной гражданской службе Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 31 мая 2005 года № 870 – КЗ // Кубанские новости. - 2005. - № 80. - 04 июня.
90. О государственной службе Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 8 апреля 1996 года № 26 – КЗ » (в настоящее время утратил силу) // Кубанские новости. - 1996.- 25 апреля.
91. О Реестре государственных должностей Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 7 декабря 1996 года № 51/1- КЗ (в настоящее время утратил силу) // Кубанские новости. - 1996. - 7 декабря.
92. О квалификационных разрядах государственных служащих Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 2 декабря 1996 года № 51 – КЗ (в настоящее время утратил силу) // Кубанские новости. - 1996. - 27 декабря.
93. О ежегодном оплачиваемом отпуске государственного служащего Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 2 декабря 1996 года № 51 – КЗ (в настоящее время утратил силу) // Кубанские новости. - 1996. - 11 декабря.
94. О медицинском обслуживании государственного служащего Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 27 декабря 1996 года № 58 – КЗ // Кубанские новости. - 1997. - 17 января.
95. О санаторно-курортном лечении государственного служащего Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 6 февраля 1997 года № 65-КЗ // Кубанские новости. - 1997. - 12 марта.
96. Единая номенклатура должностей служащих. М., 1967.
97. Памятники русского права. Вып. 4. М., 1956.
98. Полное Собрание Законов Российской империи (ПСЗ). Собрание 1. (Далее ПСЗ, номер тома и номер акта), СПб., 1830.

99. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание I. СПб., 1845. Т. I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXXI.
100. Полное Собрание законов Российской империи. Собрание II. СПб., 1880. Т. I, II, III, V, XXI.
101. Полное Собрание законов Российской империи. Собрание III. СПб., 1885-1916. Т. XIV.
102. Памятники русского права. Вып. 4. М., 1956.
103. Российское законодательство X-XX вв. в 9 томах. М., 1986-1991.
104. Сборник Императорского Русского Исторического Общества. - СПб., 1867-1916. - 98 т.
105. Сборник нормативных актов «государственная служба в России». – Нижний Новгород, 1995.
106. Свод законов Российской империи. Т. I. II. СПб., 1857.
107. Свод законов Российской Империи. Законы уголовные. Т. XV. СПб., 1832.
108. Соборное Уложение 1649 года. Текст. Комментарии. Ленинград, 1987.
109. Судебные уставы 20 ноября 1864 года. – СПб., М., 1879.
110. Судебные Уставы 1864 г. Учреждение судебных установлений. – М., 1870.
111. Судебные Уставы 20 ноября 1864 года: Устав уголовного судопроизводства. – СПб., М.: тип. М.А. Хана, тип. Ретгера и Шнейдера, 1879.
112. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. СПб. В типографии Второго Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. 1845.
113. Устав о службе по определению от правительства. - Петроград, 1915.
114. Устав уголовного судопроизводства. – СПб., М., 1879.
115. Кассационное решение уголовного департамента. 1871 г., №152.
116. Отчет Министерства юстиции за 1841 г. – СПб., 1842.

117. Отчёт министерства юстиции за 1844 г. СПб., 1845.
118. Решения уголовного кассационного департамента Правительствующего Сената, 1882. - № 14
119. Решения уголовного кассационного департамента Правительствующего Сената, 1902. - № 19.

Монографии, учебники, учебные пособия, комментарии

120. Андреевский, И. О наместниках, воеводах и губернаторах. СПб., 1864.
121. Атаманчук, Г.В. Государственное управление (организационно- функциональные вопросы). Учебное пособие. М., 2000.
122. Архипова, Т.Г., Румянцева, М.Ф., Сенин, А.С. История государственной службы в России XVII -XXвеков. М., 1999.
123. Атаманчук, Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика: Монография. М., 2003
124. Барабашев, А.Г. Эволюция государственной службы России: итоги десятилетия (2000–2010). М., 2013.
125. Бахрах, Д.Н. Административное право России. М., 2000.
126. Бельский, К.С. Персональная ответственность в советском государственном управлении (Понятие, формы, факторы укрепления): Учебное пособие. М., 1988.
127. Блинов, Б. Губернаторы. Историко-юридический очерк. СПб., 1905.
128. Бобровский, П.О. Военные законы Петра Великого в рукописях и перепечатных изданиях. Историко-юридическое исследование. СПб., 1887.
129. Веретенников, В.И. Очерки истории генерал-прокуратуры в России доекатерининского времени. Харьков, 1915.
130. Вигель, Ф.Ф. Записки: Ч. 3. М., 1891 – 1893
131. Винский, Г.В. Моё время. СПб., 1914.

132. Воробьев, В.А. Советская государственная служба (административно-правовые аспекты). Ростов-на-Дону, 1986.
133. Вяземский, Б.Л. Верховный Тайный Совет. СПб., 1909.
134. Голицын, П. Первый век Сената. СПб., 1910
135. Государственная служба (комплексный подход) / Отв. ред. А.В. Оболонский. М., 2000.
136. Государственная служба: теория и организация. Курс лекций / под ред. Е.В. Охотского. Ростов-на-Дону, 1998.
137. Градовский, А.Д. Высшая администрация России XVIII века и Генерал-прокуроры. СПб., 1866.
138. Градовский, А.Д. Начала русского государственного права: в 2 т. / М., 2006.
139. Градовский, А.Д. Начала русского государственного права // Собр. соч. СПб., 1908.
140. Граждан, В.Д. Государственная гражданская служба: Учебное пособие. М., 2007.
141. Даль, В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: В 4 т. СПб., 1863-1866.
142. Даль, В.И. Толковый словарь русского языка: современное написание. М., 2006.
143. Даневский, П.Н. История образования Государственного совета в России. СПб., 1859.
144. Демидова, Н.Ф. Служилая бюрократия в России XVIII века и ее роль в формировании абсолютизма. М., 1987.
145. Дерюжинский, В.Ф. Полицейское право. Петроград, 1917.
146. Довнар-Запольский, М.В. Администрация и суд при Николае I. Баку, 1925.
147. Елистратов, А.И. Должностное лицо и гражданин / Вопросы административного права. Ч. 1. М., 1916.

148. Ерошкин, Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1968.
149. Желябунский, И.А. Записки с 1682 по 2 июля 1709. СПб., 1840.
150. Зайончковский, П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. – М., 1978.
151. Захаров, В.В. Как готовить юриста: изучая русские рецепты. Очерки истории юридического образования в России. Курск, 2006.
152. Захаров, Н.Л. Социальные регуляторы деятельности российского государственного служащего. М., 2002.
153. Иванов, В.А. Губернское чиновничество в 50-60-е годы XIX века. Калуга, 1994.
154. Ивановский, В.В. Русское государственное право. Т. 1. Верховная власть и ее виды. Казань, 1895.
155. Исаева, Т.С. Основные памятники русского права: Учебное пособие. Владивосток, 1974.
156. Карнович, Е.П. Русские чиновники в былое и настоящее время. СПб., 1897.
157. Катошихин, Г. О России в царствование Алексея Михайловича. 4 – е изд. СПб., 1906.
158. Ключевский, В.О. Боярская дума Древней Руси. М., 1997.
159. Кодан, С.В. Становление юридического образования в России (1800 - 1850-е гг.) // Российский юридический журнал. 2001. № 6.
160. Коркунов, Н.М. Русское государственное право: в 2 Т. 6-е изд. СПб., 1908.
161. Коркунов, Н.М. Русское государственное право. Т. II. Ч. Особенная, издание шестое, СПб, 1909.
162. Кулишер, Е.М. Судебные преследования должностных лиц. (Порядок возбуждения дел и предания суду). М., 1907.
163. Лазарев, Б.М. Государственная служба. М., 1993.

164. Лазаревский, Н.И. Лекции по русскому дореволюционному праву. Т. 2. Административное право. Ч. 1. Органы управления. СПб.: тип. акц. общ. Слово, 1910.
165. Лазаревский, Н.И. Ответственность за убытки, причиненные должностными лицами. СПб., 1905.
166. Лунин, М.С. Сочинения в письмах. Петроград, 1923.
167. Манохин, В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997.
168. Маршев, В.И. История управленческой мысли М., Электронная версия книги. 2016.
169. Медушевский, А.Н. Утверждение абсолютизма в России: Сравнительное историческое исследование. М., 1993.
170. Мрочек-Дроздовский, П.Н. Областное управление России в XVIII в. М., 1876.
171. Нелидов, Н.К. Юридические и политические основания государственной службы. Ярославль, 1874.
172. Ноздрачёв, А.Ф. Государственная служба: Учебник для подготовки государственных служащих. М., 1999.
173. Оболонский, А.В. Человек и государственное управление. М., 1987.
174. Овсянко, Д.М. Административное право: Учебное пособие. М., 2001.
175. Ожегов, С.И., Шведова, Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. — 4-е изд., дополненное. М., 1999.
176. Ольминский, М. Государство, бюрократия и абсолютизм в истории России. М., 1925.
177. Посошков, И.Т. Книга о скудости и богатстве. М., 1951.
178. Пахомов, И.Н. Советская государственная служба (понятие и основные принципы). Киев, 1964.

179. Победоносцев, К.П. Письма Победоносцева к Александру III. М., 1925.
180. Рассказов, Л.П. Теория государства и права: углублённый курс: Учебник. – М., 2015.
181. Реформирование системы государственного и муниципального управления в Российской Федерации / под ред. В.Б. Слатинова. Курск, 2006.
182. Ромашкин, П.С. Основные начала уголовного и военно-уголовного законодательства Петра I \ Под ред. А.А. Герцензона, М., 1947.
183. Служебное право (Государственная гражданская служба): Учебное пособие / Общ. ред. Барциц И.Н., рук. авт. колл. Игнатов В.Г. М., 2007.
184. Советский энциклопедический словарь. М., 1987.
185. Соловьев, С.М. История России с древнейших времен. Изд. 3-е. М., 1873 - 1880. Т. VIII.
186. Стариков, Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: Теоретико-правовое регулирование. М., 1997.
187. Стариков, Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации. Теоретико-правовые исследования. Воронеж, 1996.
188. Стариков, Ю.Н. Служебное право: Учебник. М., 1996.
189. Стариков, Ю.Н. Служебное право: Учебник. М., 1999.
190. Теория государства и права: Курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. М., 2004.
191. Тимофеевский, В.И., Кузнецов, С.П. Систематический сборник решений Правительствующего Сената по вопросам об ответственности должностных лиц административного ведомства за преступления должности. СПб., 1896.
192. Тихомиров, Ю.Н. Курс административного права и процесса., М. 1998
193. Толковый словарь русского языка \ под ред. Д.Н. Ушакова М., 1935-1940.

194. Томсинов, В.А. Развитие юриспруденции в России // Развитие русского права в России второй половины XVII – XVIII вв. М., 1999.
195. Троицкий, С.М. Русский абсолютизм и дворянство в XVIII в. М., 1974.
196. Филиппов, А.Н. История Сената в правление Верховного Тайного Совета и Кабинета. Юрьев, 1895.
197. Филиппов, А. О наказаниях. М., 1891.
198. Филиппов, А. О наказании по законодательству Петра Великого. М., 1891.
199. Филиппов, А.Н. Учебник русского права. Юрьев, 1907.
200. Флеровский, Н. Три политические системы: Николай I, Александр II и Александр III: Воспоминания. Лондон, 1897.
201. Фоккеродт, И.Г. Россия при Петре Великом. М., 1874.
202. Чичерин, Б.Н. Курс государственной науки: в 3 ч. М., 1894.
203. Шаргородский, М.Д. Наказание по уголовному праву эксплуататорских государств. М., 1957.
204. Шворина, Т.Н. Военские Артикулы Петра I. М., 1940.
205. Щеглов, В.Г. Государственный совет в царствование Александра I. Ярославль, 1895.
206. Ширяев, В.Н. Взятничество и лиходействие в связи с общим учением о должностных преступлениях. Ярославль, 1916.

Статьи

207. Анциферов, К. Взятничество в истории русского законодательства / К. Анциферов // Журнал Гражданского и Уголовного права. - 1884. - № 2.
208. Атаманчук, Г.В. В поисках истины / Г.В. Атаманчук // Государственная служба. - 2000. - № 3.
209. Бахрах, Д.Н. Государственная служба: основные понятия, её составляющие / Д.Н. Бахрах // Государство и право. - 1996. - № 5.

210. Борщевский, Г.А. Реформирования государственной службы в России: промежуточные итоги и перспективы / Г.А. Борщевский // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2014. - № 2.
211. Буравлёв, Е.М. Принципы государственной службы / Е.М. Буравлёв // Государственная власть и местное самоуправление. - 2001. - № 3.
212. Буравлев, Е.М. Проблемы реформирования и управления системой государственной службы в России / Е.М. Буравлев // Государство и право. - 2003. - № 7.
213. Верхотуров, Ю.И. Из истории возникновения и развития органов управления государственной гражданской службой в дореволюционной России / Ю.И. Верхотуров // Труды Кубанского государственного аграрного университета. - 2006. - № 2.
214. Верхотуров, Ю.И. О возникновении и развитии института чиновничества в дореволюционной России / Ю.И. Верхотуров // Труды Кубанского государственного аграрного университета. - 2006. - № 4.
215. Граждан, В.Д. Предмет и функции государственной службы / В.Д. Граждан // Государственная служба. - 2003. - № 3.
216. Гришковец, А.А. Государственная служба и гражданское общество: правовые проблемы взаимодействия (практика России) / А.А. Гришковец // Государство и право. - 2004. - № 1.
217. Доклад В.А. Маклакова // Вестник права и нотариата. - 1910. - № 40.
218. Долгих, Д.Г. Регулирование уголовной ответственности за служебные преступления: исторический анализ Российского законодательства / Д.Г. Долгих // История государства и права. - 2009. - № 1.
219. Дуплий, Е. Исторический опыт нормативно-правового регулирования государственной службы / Е. Дуплий // Управление персоналом. - 1999. - № 4.
220. Зарудный, А.С. Письмо опытного чиновника сороковых годов младшему собрату, поступающему на службу / А.С. Зарудный // Русская Старина. 1899. Т. 100.

221. Егоров, А.Д. Лицеи России / А.Д. Егоров // Отечественная история. - 2000. - № 1.
222. Епифанова, Е.В. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года: причины разработки и принятия / Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года: концептуальные основы и историческое значение (к 170-летию со дня принятия): материалы международной научно-практической конференции / Отв. ред. Коняхин В.П., Прохорова М.Л. Краснодар, 2016.
223. К вопросу об ответственности должностных лиц по проекту министра юстиции, внесенному в Государственную Думу // Вестник права и нотариата. - 1911. - № 16.
224. Козбаненко, В.А. Структурно-видовые особенности государственной службы Российской Федерации / В.А. Козбаненко // Государство и право. - 1998. - № 12.
225. Колодкин, Л.М. Государственная служба: Взгляд в прошлое и перспективы / Л.М. Колодкин // Вестник государственной службы. - 1994. - № 3.
226. Лазаревский, Н.И. Предание должностных лиц суду / Н.И. Лазаревский // Право. - 1903. - № 8.
227. Люблинский, П. Проект об изменении порядка производства дел о преступных деяниях по службе / П. Люблинский // Право. - 1911. - № 46.
228. Мельников, В.П. Государственная служба России: Ретроспективный анализ / В.П. Мельников // Вестник государственной службы. - 1993. - № 9.
229. Ноздрачёв, А.Ф. О совершенствовании нормативной базы гражданской службы и необходимости мониторинга правоприменительной практики в сфере гражданской службы / А.Ф. Ноздрачёв // Законодательство и экономика. - 2007. - № 2.
230. Ноздрачёв, А.Ф. Преобразования в системе государственной службы в контексте административной реформы / А.Ф. Ноздрачёв // Законодательство и экономика. - 2006. - № 1.

231. Ноздрачѳв, А.Ф. Системная регламентация административной деятельности: отечественная доктрина и практика / А.Ф. Ноздрачѳв // Законодательство и экономика. - 2011. - № 8.
232. Оболонский, А.В. Российское чиновничество и проблемы его реформирования / А.В. Оболонский // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. - 2000. - № 4.
233. Охотский, Е.В. Правовой статус государственного служащего Российской Федерации / Е.В. Охотский // Государство и право. - 2003. - № 9.
234. Очаковский, В.А. Усмотрение руководителя в контексте развития законодательства о юридической ответственности государственных служащих в Российской Империи / В.А. Очаковский // Социально- гуманитарный вестник Юга России. 2010. № 7 часть 2.
235. Преняков, М. Ограничения, связанные с государственной гражданской службой: проблемы справедливости и обоснованности / М. Преняков // Кадровик. Трудовое право для кадровика. - 2010. - № 3.
236. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих: Круглый стол журнала «Государства и право» (подготовлено Л.А. Морозовой) // Государство и право. - 2000. - № 3.
237. Сурманидзе, И.Н. Должности и должностные лица государственной службы / И.Н. Сурманидзе // Административное право и процесс. - 2009. - № 1.
238. Турчинов, А.И. Государственная служба России: состояние и проблемы развития / А.И. Турчинов // Социально-профессиональное развитие государственной службы. Материалы 13-й Общерос. науч.-практ. конф. с международным участием. М., 2014.
239. Хабибулина, О.В. К вопросу о видах запретов для государственных служащих / О.В. Хабибулина // Административное право и процесс. - 2016. - № 3.

Диссертации и авторефераты диссертаций

240. Волочкова, М.Е. Институт государственной гражданской службы Российской Империи: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Волочкова Марина Евгеньевна. М., 2010.
241. Воротников, А.А. Бюрократия в российском государстве: Историко-теоретический аспект: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук: 12.00.01 / Воротников Андрей Алексеевич. Саратов, 2005.
242. Голованова, Е.И. Правовые основы борьбы с коррупцией в России в XVI – XIX вв. (историко-правовое исследование): дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Голованова Екатерина Игоревна. М., 2002.
243. Гущева, Н.В. Ответственность чиновников за должностные проступки и преступления по русскому дореволюционному законодательству в XIX – начале XX века: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Гущева Наталья Владимировна. Н. Новгород, 2006.
244. Добробаба, М.Б. Административно-правовой статус государственных служащих субъектов Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Добробаба Марина Борисовна. Ростов-на-Дону, 2006.
245. Левин, Л.З. Чинопроизводство в России XV – начале XX века (историко-правовые аспекты): дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Левин Лев Залманович. СПб, 2004.
246. Метушевская, Т.И. Правовой статус государственного служащего в России в XVIII – первой половине XIX вв.: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Метушевская Татьяна Иосифовна. М., 2007.
247. Миннигулова, Д.Б. Административно-правовой статус государственных гражданских служащих и проблемы его реализации: дисс. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 / Миннигулова Динара Борисовна. М., 2013.
248. Очаковский, В.А. Становление и развитие института юридической ответственности государственных служащих в дореволюционной России (начало XVIII – конец XIX века): дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Очаковский Виктор Александрович. Краснодар, 2013.

249. Столярова, Е.Е. Законодательство Российской империи второй половины XIX - начала XX веков о гражданской государственной службе: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Столярова Елена Евгеньевна. Екатеринбург, 1998.

250. Юркин, Н.Г. Приказные управленцы XVI – XVII вв.: уровень образования и морально-нравственные черты: дисс. ... канд. ист. наук: 07.00.01 / Юркин Николай Георгиевич. Иваново, 2002.