

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

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Краснодар – 2017

Диссертация выполнена на кафедре теории и истории государства и права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Кубанский государственный аграрный университет имени И.Т. Трубилина».

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный деятель науки
Российской Федерации
Рассказов Леонид Павлович

Официальные оппоненты: **Мамитова Наталия Викторовна** –
доктор юридических наук, профессор,
Институт государственной службы
и управления ФГБОУ ВО «Российская
академия народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации»,
профессор кафедры государственного управления

Гучетль Артур Азаматович –
кандидат юридических наук,
начальник сектора по административной
работе АО «Независимая энергосбытовая
компания Краснодарского края»

Ведущая организация: ФГБОУ ВО «Владивостокский
государственный университет
экономики и сервиса»

Защита диссертации состоится «20» мая 2017 года в 13.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.101.18, созданного на базе ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет» по адресу: 350000, г. Краснодар, ул. Рашпилевская, д. 43, зал заседаний совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»: www.kubsu.ru.

Автореферат разослан «___» марта 2017 года.

Учёный секретарь
диссертационного совета Д 212.101.18
кандидат юридических наук, доцент

Максим Викторович Феоктистов

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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 гос-

ударственной гражданской службы Российской Федерации и повышению качества его формирования¹.

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 служащих², 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.

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

² 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: Указ Сената от 10 марта 1812 г. // ПСЗ. – Т. 32. – № 25028.

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.

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 служеб-

ной 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 совершенствования 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»,

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

д. 1776), Государственного архива Российской Федерации (Ф. III «О деле губернатора Псковской губернии Г.М. Бартоломея», отд., 1 экзпл., 1845 г., д. 95), Отдела рукописей Государственной Публичной библиотеки (Ф. М.П. Веселовского, ФГУ, 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 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. Коркунова⁵, Н.К. Нелидова⁶, В.О. Ключевского¹, А.Д. Градовского², Н.И. Лазаревского³, В.В. Ивановского⁴ и других исследо-

¹ Филиппов, А.Н. История Сената в правление Верховного Тайного Совета и Кабинета / А.Н. Филиппов. – Юрьев. 1895; Голицын, П. Первый век Сената / П. Голицын. – 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 В.И. Веретенников. – Харьков, 1915.

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

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

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

⁵ Коркунов, Н.М. Русское государственное право / Н.М. Корнуков. – В 2 Т. – 6-е изд. – СПб., 1908; Коркунов, Н.М. Русское государственное право / Н.М. Корнуков. – Т. 2. – Ч. Особенная. – 6-е изд. – СПб., 1909.

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

ваны отдельные аспекты правового обеспечения статуса чиновников гражданского ведомства. При этом преобладающая часть научных трудов была посвящена либо вопросам ответственности чиновников, либо вопросам их полномочий. Отсутствовали работы, исследующие статус чиновников с позиции его комплексного характера. Особенного внимания заслуживает работа «Русское государственное право», автором которой является В.В. Ивановский⁵. В указанном исследовании впервые в истории отечественной правовой науки институт государственной 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. Ольминского⁶, М.В. Довнар-Запольского⁷ были предприняты попытки исследовать правовую природу института государственной службы.

Советский период отечественной историографии не характеризовался изобилием научных работ, посвящённых реформированию института отечественной государственной службы. Лишь в 60-80-х годах XX века в отдель-

¹ Ключевский, В.О. Боярская дума Древней Руси / В.О. Ключевский. – М., 1997.

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

³ Лазаревский Н.И. Лекции по русскому дореволюционному праву / Н.И. Лазаревский. – Т. 2 Административное право. – Ч. 1 Органы управления. – СПб.: Тип. акц. общ. «Слово», 1910; Лазаревский, Н.И. Ответственность за убытки, причиненные должностными лицами / Н.И. Лазаревский. – СПб., 1905; Лазаревский, Н.И. Предание должностных лиц суд / Н.И. Лазаревский // Право. – 1903. – № 8.

⁴ Ивановский, В.В. Русское государственной право / В.В. Ивановский. – Т. 1 Верховная власть и ее виды. – Казань, 1895.

⁵ Там же.

⁶ Ольминский, М. Государство, бюрократия и абсолютизм в истории России / М. Ольминский. – М., 1925.

⁷ Довнар-Запольский, М.В. Администрация и суд при Николае I / М.В. Довнар-Запольский. – Баку, 1925.

ных работах Н.П. Ерошкина¹, Н.Ф. Демидовой², С.М. Троицкого³, А.В. Оболонского⁴, И.Н. Пахомова⁵, В.А. Воробьева⁶ 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 службы⁷. При этом лишь в некоторых работах представителей 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. Воротникова⁸, в котором проведён анализ правового обеспечения работы государственно-

¹ Ерошкин, Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России / Н.П. Ерошкин. – М., 1968.

² Демидова, Н.Ф. Служилая бюрократия в России XVIII века и ее роль в формировании абсолютизма / Н.Ф. Демидова. – М., 1987.

³ Троицкий, С.М. Русский абсолютизм и дворянство в XVIII в. / С.М. Троицкий. – М., 1974.

⁴ Оболонский, А.В. Человек и государственное управление / А.В. Оболонский. – М., 1987.

⁵ Пахомов, И.Н. Советская государственная служба (понятие и основные принципы) / И.Н. Пахомов. – Киев, 1964.

⁶ Воробьев, В.А. Советская государственная служба (административно-правовые аспекты) / В.А. Воробьев. – Ростов-на-Дону, 1986.

⁷ Манохин, В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование / В.М. Манохин. – М., 1997; Атаманчук, Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика: монография / Г.В. Атаманчук. – 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. 37–46; 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.

⁸ Воротников, А.А. Бюрократия в российском государстве: историко-теоретический аспект: автореф. дисс. ... док. юрид. наук / Воротников Андрей Алексеевич. – Саратов, 2005.

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 ведомства¹. При этом заслуживают особого внимания такие работы, как диссертационное исследование Д.Б. Миннигуловой: «Административно-правовой статус государственных гражданских служащих и проблемы его реализации»²; Т.И. Метушевской: «Правовой статус государственного служащего в России в XVIII первой половине XIX вв.»³; М.Е. Волочковой: «Институт государственной гражданской службы Российской империи»⁴.

В научных исследованиях Ю.Н. Старилова⁵, В.Д. Граждан⁶, М.Б. Добробабы¹, А.Ф. Ноздрачёва², Г.В. Атаманчука³, И.Н. Барцица⁴,

¹ 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.

² Миннигулова, Д.Б. Административно-правовой статус государственных гражданских служащих и проблемы его реализации: дисс. ... докт. юрид. наук: / Миннигулова Динара Борисовна. – М., 2013.

³ Метушевская, Т.И. Правовой статус государственного служащего в России в XVIII – первой половине XIX вв.: дисс. ... канд. юрид. наук / Метушевская Татьяна Иосифовна. – М., 2007.

⁴ Волочкова, М.Е. Институт государственной гражданской службы Российской Империи: дисс. ... канд. юрид. наук / Волочкова Марина Евгеньевна. – М., 2010.

⁵ Старилов, Ю.Н. Служебное право: учебник / Ю.Н. Старилов. – М., 1999.

⁶ Граждан, В.Д. Государственная гражданская служба: учебное пособие / В.Д. Граждан. – М.: Изд-во «ЮРКНИГА», 2007; Граждан, В.Д. Предмет и функции государственной службы / В.Д. Граждан // Государственная служба. – 2003. – № 3.

Ю.И. Верхотурова⁵ 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. Старилова⁶ и Е.В. Охотского⁷. Учёные-административисты в своих работах справедливо 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, ка-

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

² Ноздрачёв, А.Ф. Системная регламентация административной деятельности: отечественная доктрина и практика / А.Ф. Ноздрачев // Законодательство и экономика. – 2011. – № 8; Ноздрачёв, А.Ф. Преобразования в системе государственной службы в контексте административной реформы / А.Ф. Ноздрачев // 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. Ноздрачев // Законодательство и экономика. – 2007. – № 2.

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

⁴ Службное право (Государственная гражданская служба): учебное пособие / Общ. ред. Барциц И.Н., рук. авт. колл. Игнатов В.Г. – М.: ИКЦ «МарТ», Ростов н/Д: Издательский центр «МарТ», 2007.

⁵ 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.

⁶ Старилов, Ю.Н. Службное право: учебник / Ю.Н. Старилов. – М.: БЕК, 1996.

⁷ Охотский, Е.В. Правовой статус государственного служащего Российской Федерации / Е.В. Охотский // Государство и право. – 2003. – № 9.

сающиеся 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;
- 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 двойного 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 Камер-юнкеров 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 проведением 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

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

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.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность выбранной темы, определяются объект, предмет, хронологические рамки исследования, ставятся цели и задачи работы, выясняется степень изученности темы, определяется круг источников, раскрываются научная новизна, теоретическая и практическая значимость исследования, формируются положения, выносимые на защиту.

Первая глава «Правовая природа института государственной службы» затрагивает вопросы теоретико-правовых основ и генезиса института государственной службы.

В первом параграфе «Теоретико-правовые основы института государственной службы» проведён подробный анализ таких правовых категорий как «служба», «государственная служба» с точки зрения исторического подхода в разные периоды развития отечественной правовой системы.

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

Государственная служба как профессиональная деятельность по обеспечению реализации полномочий государственных органов - позиция, используемая при характеристике политической концепции. Институт государственной службы выполняет функцию административной поддержки политическому руководству страны. Таким образом, государственная служба обеспечивает реализацию политических задач при помощи кадровых, экономических, организационных механизмов. 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.

Согласно правовой концепции 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. При этом институту государственной службы свойственны следующие особенности: он является специальным правовым институтом, определяющим порядок осуществления целей и функций государства; он является публичным; его деятельность регламентирует особая совокупность норм права; его центральным компонентом являются государственные служащие, обладающие специальными знаниями.

Исследуя юридическую природу института государственной службы, следует обращать внимание на правовую природу понятия «государственная должность». Автор предлагает определять его как особое правовое состояние лица, наделённого специальным правовым статусом, осуществляющим свои полномочия срочно и в соответствии с законом.

Исследуя вопрос 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. 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. Историко-правовое исследование принципов института государственной службы даёт возможность по-новому взглянуть на его генезис в различные периоды развития Российского государства.

Реализация принципов государственной службы находит своё непосредственное отражение в правовом положении (статусе) государственных служащих. В специальной юридической литературе отсутствует единое мнение о содержании термина «правовой статус». Рассмотрение юридической природы категории «статус» возможно, как в широком, так и узком значении. Причём в широком значении по 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.

В дореволюционной, советской, современной России нет и не было единого правового акта, который бы устанавливал административно-правовой статус государственного служащего в целостном комплексе норм¹.

Во **втором параграфе** «Основные этапы становления и развития института государственной службы в Российском государстве» проведено исследование основных этапов формирования и развития института государственной службы, которое позволило 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);
- 4) развитие института государственной службы в постсоветский период развития Российского государства (1993 год – по настоящее время).

Первый этап: формирование и развитие института государственной службы в Древнерусском государстве и Московской Руси. Основной отличительной чертой данного периода является то, что отсутствовало единое цен-

¹ В зарубежных странах законодатели пошли по пути принятия рамочных законов: Франция, США и др.: См. подробнее: Мамитова Н.В. Особенности правового регулирования института государственной службы в зарубежных странах // Общество и право. – 2017. – № 1.

трализованное начало в нормативном обеспечении института государственной службы. Формирование служебного законодательства в общегосударственном формате было связано со становлением централизованного государства в периоды правления Ивана III и Ивана IV. В рассматриваемый период нормативная основа служебного права состояла из различных видов правовых актов: уложений, законов, указов, судебников 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.

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.

Второй этап: развитие института государственной службы в Российской империи. Он характеризуется формированием прочной правовой основы служебных отношений, особая заслуга в этом 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».

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.

В начале XX века ключевым нормативным актом, устанавливающим правовой статус чиновников, стал Устав о службе по определению от Правитель-

ства 1896 года. По своей правовой природе указанный юридический документ стал результатом первой инкорпорации законодательства о государственной службе. Аккумулируя в своём содержании всю совокупность служебных правоотношений, он явился финальным документом, вобравшим в свою структуру всё содержание разнородных нормативных актов о служебной деятельности.

Третий этап: советский период развития государственно-служебных отношений (1917 – 1993 годы). 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 к формированию кадрового состава государственных органов. С этого момента государственный аппарат стал социалистическим, соответственно, в его основу легла новая парадигма.

Претерпела изменение система денежного содержания чиновников. Установлены лимиты должностных окладов для чиновников. Законодательство определяло условия поступления на государственную службу, вводя ограничение для служащих по признакам родства, занятия предпринимательством. Правовое регулирование института государственной службы в советский период развития государства и права представляло собой систему немногочисленных количеством нормативно-правовых актов разной юридической силы.

При этом особое внимание обращалось на законодательное регулирование военной службы и службы в органах внутренних дел. Гражданская служба регулировалась разнородными актами с численным преобладанием постановлений Правительства СССР и ведомственных актов. Среди недостатков следует отметить отсутствие единого закона о государственной службе. 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 выделена как особый вид общественно-полезной деятельности.

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.

Вторая глава «Юридическое содержание правового положения (статуса) государственных служащих гражданского ведомства по законодательству Российской империи в XIX веке – начале 1917 года» посвящена характеристике и рассмотрению нормативных документов, осуществляющих правовое регулирование статуса государственных служащих гражданского ведомства в XIX веке – начале 1917 года, а именно: прав, обязанностей, гарантий, поощрений, ограничений, запретов, юридической ответственности.

Первый параграф «Права и обязанности государственных служащих гражданского ведомства» исследует особенности законодательного обеспечения прав и обязанностей государственных служащих гражданского ведомства в исследуемый период.

В 1809 году впервые было установлено правило, в соответствии с которым служащий наделялся правами только при условии наделения соответствующими должностными обязанностями.

Принимая во внимание острую потребность в повышении уровня и качества служебной деятельности, в начале XIX века был разработан комплекс

мер, призванных сделать акцент на профессиональной подготовке чиновничьего аппарата всех уровней, при этом особое внимание уделялось будущим кандидатам на должности государственной службы, устанавливались испытания для государственных служащих, изъявивших пойти на повышение.

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.

По мнению автора, 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).

Следующим элементом правового положения (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. К ним в исследуемый период

относились: обязанность иметь высшее образование; корреспондировать с обязанностью прослужить на гражданской службе определенный срок (ст. 223 Устава о службе); 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); обязанность обеспечивать режим сохранности государственной и служебной тайны (статья 1191 Устава о службе); обязанность уважительно относиться к своему начальству (статья 1194 Устава о службе).

Однако практика реализации законодательно установленных обязанностей свидетельствовала об отступлениях от требований норм института обязанностей государственных служащих и иногда носила негативный характер. К примеру, для молодых специалистов, впервые поступавших на государственную службу, проводили инструктаж по так называемому «неофициальному кодексу», содержащему особые правила поведения. 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 законодательства¹.

Во **втором параграфе** «Система гарантий, поощрений, ограничений и запретов как элементов правового положения (статуса) государственных служащих гражданского ведомства» рассматриваются основы правового регулирования вышеуказанных элементов статуса государственных служащих.

¹ Зарудный, А.С. Письмо опытного чиновника сороковых годов младшему собрату, поступающему на службу / А.С. Зарудный // Русская Старина. – 1899. – Т. 100. – С. 543–546.

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

- 1) гарантии, обеспечивающие служебно-юридическую защиту служащих при нахождении на должностях государственной службы;
- 2) гарантии, предоставляемые после ухода в отставку.

Важнейшей гарантией для служащих в Российской империи выступало денежное содержание и иные выплаты. Гарантированный ежегодный отпуск является основной социально-экономической гарантией. 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 распространяли своё действие 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 пенсиях.

Законодательство Российской империи устанавливало и гарантии морально-психологического характера. В исследуемый период каждому служащему гарантировалось уважение в зависимости от чина.

Необходимо отметить, что гарантия пенсионного обеспечения в законодательстве XVI – XVII веков отсутствовала. Пенсионное обеспечение скорее рассматривалось как право чиновника, но не как элемент правового института гарантий. Лишь с принятием «Устава о пенсиях и единовременных пособиях»¹ 1832 года был выработан правовой механизм выплаты пенсион-

¹ СЗРИ. – СПб., 1906. – Т. 3. – Кн. II. – Ст. 99, 102.

ного содержания как гарантии административно-правового статуса служащих гражданского ведомства.

Служащие гражданского ведомства обладали правом *поощрения* за правомерное, образцовое поведение. 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 – кафтаны.

Поощрения 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.

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

Ограничения и запреты носили не только имущественный характер, но и касались политических прав гражданских чиновников. 1 августа 1822 года возведено 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.

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 рецензированию и цензуре вне зависимости от языка, на котором был подготовлен текст.

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 им 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).

Третий параграф «Институт юридической ответственности государственных служащих гражданского ведомства как концептуальная основа борьбы со взяточничеством и лихоимством на государственной службе».

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.

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

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

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».

Под проступком понималось «нарушение правил, предписанных для охранения определенных законами прав и общественной или же личной безопасности или пользы».

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 рассмотрения непосредственно тем органам, в которых конкретное должностное лицо осуществляло свои обязанности.

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 вне судебном (административном) порядке.

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.

Основными предпосылками формирования института дисциплинарной ответственности государственных служащих являлись:

- 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.

На практике дисциплинарная ответственность рассматривалась, скорее, как отдельный, исключительный случай уголовной ответственности. По сути, она применялась в случае совершения государственным служащим малозначительного противоправного деяния.

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 полномочия чиновников;

- 3) меры карательного характера, призванные обеспечить реализацию наказания к виновному должностному лицу. Кроме того, указанные меры носили также ярко выраженный воспитательный, профилактический характер.

Исследование правовой природы гражданско-правовой ответственности по законодательству Российской империи показало, что существовало две её формы:

- гражданско-правовая ответственность, применяемая при совершении государственными служащими противоправных деяний и предусматривающая компенсацию казны за их деяния;

- непосредственная гражданско-правовая ответственность должностных лиц.

Необходимо заметить, что до 1851 года законодательство отдельно 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.

Обратим внимание на то, 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 размере.

Исследование специальной литературы, посвящённой итогам проведения Судебной реформы 1864 года, показало, что правовая регламентация гражданско-правовой ответственности была видоизменена незначительно. Например, увеличился срок исковой давности, расширился перечень лиц, привлекаемых к гражданско-правовой ответственности (он дополнен волостными старшинами и сенаторами кассационных департаментов Правительствующего Сената).

В заключении подведены итоги проведённого исследования, сделаны обобщения, сформулированы выводы и предложения.

Список работ, опубликованных автором по теме исследования

Статьи в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации для опубликования результатов диссертационных исследований

1. Архиреева, А.С. Нормативное регулирование прав государственных служащих как элементов их правового статуса в Российской империи в XIX веке / А.С. Архиреева // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета (Научный журнал КубГАУ) – Краснодар: КубГАУ, 2014. – № 06 (100). – С. 841 – 851 (0,688 п.л.).

2. Архиреева, А.С. Теоретико-правовые основы института государственной службы / А.С. Архиреева // Общество и право. – 2015. – № 3 (53). – С. 31 – 35 (0,6 п.л.).

3. Архиреева, А.С. К вопросу о правовом регулировании института обязанностей государственных служащих в Российской империи в XIX веке / А.С. Архиреева // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета (Научный журнал КубГАУ) – Краснодар: КубГАУ, 2015. – №06 (110). – С. 1604 – 1614 (0,688 п.л.).

4. Архиреева, А.С. Нормативное обеспечение правового положения государственных служащих гражданского ведомства в Российской империи в XIX веке / А.С. Архиреева // Общество и право. – 2015. – № 4 (54). – С. 39 – 43 (0,6 п.л.).

Публикации в иных изданиях

5. Архиреева, А.С. Некоторые особенности правового регулирования уголовной ответственности государственных служащих гражданского ведомства в Российской империи в XIX веке / А.С. Архиреева // Государственное и

муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика: сб. материалов XXI Междунар. науч.-практ. конф. / Под общ. ред. С.С. Чернова. – Новосибирск: Издательство ЦРНС, 2016. – С. 116 – 125 (0,3 п.л.).

6. Архиреева, А.С. Юридическое содержание института дисциплинарной и гражданско-правовой ответственности государственных служащих (историко-правовой аспект) / А.С. Архиреева // Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика: сб. материалов XXI Междунар. науч.-практ. конф. / Под общ. ред. С.С. Чернова. – Новосибирск: Издательство ЦРНС, 2016. – С. 125 – 133 (0,3 п.л.).

7. Архиреева, А.С. Система гарантий административно-правового статуса государственных служащих гражданского ведомства в Российской империи в XIX веке / А.С. Архиреева // Приоритетные научные направления: от теории к практике: сб. материалов XXV Междунар. науч.-практ. конф.: в 2-х ч. / Под общ. ред. С.С. Чернова. – Новосибирск: Издательство ЦРНС, 2016. Ч. 2. С. 94 – 99 (0,3 п.л.).

8. Архиреева, А.С. К вопросу о правовом регулировании дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих в XIX веке / А.С. Архиреева // Право и государство: проблемы методологии, теории и истории: материалы V Всерос. науч.-практ. конф. (13 ноября 2015 г.). – Краснодар: ФГКОУ ВО «Краснодарский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации». – С. 286 – 290 (0,25 п.л.).

Архиреева Анастасия Сергеевна

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

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Подписано в печать 11.03.2017 г. Формат 60*80/16.

Печать трафаретная.

Гарнитура Times New Roman. Уч.-печ. л. 1,5.

Тираж 150 экз. Заказ № ____

Тираж изготовлен с оригинал-макета заказчика
в типографии ООО «Просвещение-Юг»
350080, г. Краснодар, ул. Бородинская, 160/5. Тел. 239-68-31.