

СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ: ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

С. П. Матвеев

Воронежский институт МВД России

Поступила в редакцию 25 мая 2009 г.

Аннотация: статья посвящена одному из актуальных вопросов в условиях реформирования государственной службы — социальной защите государственных служащих. На протяжении истории развития российской государственности многократно менялись направления, подходы, принципы функционирования государственной службы, а также содержание социально-правового статуса государственных служащих. Оценка социальной защиты позволит более фундаментально исследовать природу, состояние и перспективы совершенствования этого комплексного института, определит системный характер нашего исследования.

Ключевые слова: государство, государственная служба, государственные служащие, социальная защита, принципы, льготы.

Abstract: this article is devoted to one of the topical issues of modern nation-building — the principles of the organization and functioning of public service. The essential elements of the institute of public service are the principles. The principles of public service are basic ideas to ensure the fulfillment of the tasks of public authorities. In addition, they determine public value and the level of social prestige of public servants. Nowadays there is a high level of dismissal of professional staff in the public service. This is due, inter alia, unsatisfactory levels of social protection of public servants. It is necessary to develop theoretical and practical level, issues of social protection of public servants.

Key words: government, public service, civil servants, social welfare, principles, privileges.

Современное реформирование Российского государства неразрывно связано с совершенствованием такого базисного административно-правового института, как государственная служба. Публично-правовая природа определяет особый административно-правовой режим регулирования государственной службы. Перманентный процесс формирования нормативно-правовых основ государственной службы предполагает принятие значительного количества правовых актов, направленных на создание благоприятной среды функционирования государственных служащих. В последние годы был принят целый ряд актов, определяющих принципы построения государственной службы, регламентирующих правовой статус государственных служащих.

На протяжении истории развития российской государственности многократно менялись направления, подходы, принципы функционирования государственной службы, а также содержание социально-правового статуса государственных служащих.

Социальная защита — это комплексный институт, сочетающий черты государственно-публичного, гуманитарно-нравственного характера. Сложная природа социальной защиты предопределяет многовекторную направленность способов, средств, мер воздействия на общественные отношения.

Социальная защита может рассматриваться с различных позиций: как правовая, морально-нравственная категория, как социальный институт, как одна из функций государства, а также, в обобщенном виде, как элемент национальной культуры.

Оценка социальной защиты с вышеуказанных позиций позволит более фундаментально исследовать природу, состояние и перспективы совершенствования этого института, определит системный характер нашего исследования.

Социальная защищенность членов общества как лакмусовая бумага отражает всю совокупность взаимосвязей в обществе, в том числе на уровне морали, правовых норм, обычаев, традиций. Традиция оказания помощи нуждающимся имеет тысячелетнюю историю. Причем способы, формы, объемы такой помощи были неодинаковыми у различных народов и далеко не всегда зависели от уровня благосостояния общества. Например, в Древнем Риме, славившемся своей роскошью, защита слабого, даже являвшегося родственником, не считалась нормой и уступала место прагматизму. Дети при рождении по условленному ритуалу опускались на землю, а затем отец (в случае признания новорожденного) поднимал его высоко к небу, если это был мальчик, или отдавал матери, если это была девочка. Если же отец не признавал ребенка, он давал знак акушерке, и та перерезала пуповину выше необходимого места, что приводило к кровотечению и смерти новорожденного. Иногда его выставляли за ворота дома или просто топили в реке. Подобное обращение для выходцев из низкого сословия было вызвано трудностью прокормить большое количество ртов. Богатые же римляне предпочитали иметь одного мальчика-наследника, чтобы обеспечить ему наилучшее образование и избежать споров при получении наследства¹. В противоположность этому у древних германцев, называемых в Риме варварами и уничтоживших эту империю, отношения в обществе строились на иных принципах, в числе которых был принцип проявления заботы о незащищенных слоях населения. Примером этого могут служить нормы Салической правды — правового акта раннефеодального германского общества. Так, раздел XXIV «Об убийстве детей» устанавливал:

1. Если кто лишит жизни мальчика до 10 лет включительно и будет уличен, присуждается к уплате 24 000 ден., что составит 600 сол.

3. Если кто нанесет побои свободной беременной женщине, и если она умрет, присуждается к уплате 280 000 ден., что составляет 700 сол.

4. Если же кто лишит жизни ребенка в утробе матери раньше, чем он получит имя, и это будет доказано, присуждается к уплате 4000 ден., что составляет 100 сол.

¹ URL: <http://www.ciaocacao.it>

5. Если кто лишит жизни свободную девушку, присуждается к уплате 300 сол.

6. Если кто лишит жизни свободную женщину после того, как она начала иметь детей, присуждается к уплате 24 000 ден., что составляет 600 сол.

7. Если кто лишит жизни свободную женщину после того, как она уже не может больше иметь детей, присуждается к уплате 8000 ден., что составляет 200 сол.²

В приведенной исторической аналогии можно констатировать индифферентный подход законодателя в Древнем Риме к проблеме социальной защиты, несмотря на то, что для своего времени в государстве была создана мощная правовая система. С другой стороны, у народов, практически не имевших государственности и тем более права, идеи социальной защиты поддерживались на уровне обычаев, традиций, а также морали, что впоследствии нашло законодательное закрепление.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что первичной основой социальной защиты, социальной помощи являются прежде всего традиции, моральные устои общества. Именно они, а также интересы государства влияют на формирование правового оформления процесса социальной защиты населения в целом и отдельных его групп.

В дореволюционной России помощь нуждающимся оказывалась как на государственном уровне, так и в форме благотворительности. При этом немаловажную роль играли религиозные нормы, призывающие любить ближнего, напоить жаждущего, подать просящему. Основанная на религиозных верованиях благотворительность воспринималась как богоугодное дело. В связи с этим представители богатых сословий, занимавшиеся благотворительными делами, обретали душевное спокойствие, нравственную удовлетворенность. Благотворительность поощрялась и пропагандировалась личными примерами со времен Владимира Мономаха и до настоящего времени, когда государственные деятели выделяют средства на открытие детских центров, больниц, спортивных сооружений.

В рассматриваемый исторический период с хаотичной и непостоянной помощью нуждающимся в виде благотворительности с течением времени стала конкурировать система общественного призрения. Комитеты общественного призрения — так до революции и в первые годы Советской власти назывались органы социального обеспечения, а в современном лексиконе — органы социальной защиты населения — функционально были предназначены для оказания помощи неимущим. Слово «призреть» (буквально — «увидеть»), не используемое в современном русском языке, означало «дать кому-нибудь приют и пропитание»³. 7 ноября

² См.: Хрестоматия по истории государства и права : История государства и права зарубежных стран : Древний Восток. Античный мир. Средние века / Ю. А. Иванов, А. В. Кирнос, В. А. Колесников, В. Н. Чернышев. Воронеж, 1999. С. 191.

³ Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1984. С. 511.

1775 г. Указом Екатерины Второй «Об учреждениях для управления губерниями» среди губернских учреждений создавались специальные приказы (отделы) общественного призрения. Функции таких приказов были значительно шире, чем у отделов социального обеспечения в советское время. Так, на приказы возлагались обязанности по организации народных школ, больниц, медицинских учреждений для лиц, страдающих неизлечимыми либо инфекционными заболеваниями, сиротских домов, домов для умалишенных и др. В 1917 г. приказы общественного призрения были объединены в систему органов, которую возглавлял Народный комиссариат государственного призрения, а 26 апреля 1918 г. Народный комиссариат государственного призрения был переименован в Народный комиссариат социального обеспечения.

На протяжении истории развития человеческого общества наблюдается перманентный характер совершенствования организационно-правовых форм и методов помощи нуждающимся. Благотворительность, начиная с примитивной формы — подаяния, постепенно трансформировалась в разветвленную систему способов и мер социальной защиты населения, оказываемую на государственном уровне. Еще в 1919 г. в решениях VIII съезда РКП (б) констатировалось: «Советская власть провела в законодательном порядке полное социальное обеспечение всех трудящихся, не эксплуатирующих чужого труда, от всех видов потери трудоспособности и — впервые в мире — от безработицы, за счет нанимателей и государства, при полном самоуправлении обеспечиваемых и при широком участии профессиональных союзов»⁴. Правовая база социальной защиты населения в советский период складывалась на основе принятия нормативных актов не только в области социального обеспечения, но и социального страхования. Так, 30 октября 1917 г. было опубликовано правительственное сообщение «О социальном страховании»⁵. В сообщении декларировались планы правительства на издание декретов о полном социальном страховании.

Осознавая не только социально-экономическое, но и политическое значение вопросов социальной деятельности государства, В. И. Ленин в период с 1917 по 1921 г. подписал более 60 декретов в области социального обеспечения населения⁶. Вместе с тем, несмотря на большое количество принятых актов, социальное обеспечение не имело окончательно сложившегося системного характера, что не способствовало выделению норм в отдельную правовую отрасль. В специальной литературе указывается на ошибочность мнений о том, что в первые годы становления советского государства сложилась разветвленная система социального обеспечения. Так, Т. М. Кузьмина отмечает: «Однако было

⁴ КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и Пленумов ЦК. 8-е изд. М., 1970. Т. 2. С. 58.

⁵ СУ РСФСР. 1917. № 2. Ст. 17.

⁶ См.: *Комарова Д.* Великое завоевание Октября // Социальное обеспечение. 1977. № 11. С. 4.

бы неверным утверждать, что становление права социального обеспечения началось в первые месяцы и даже годы Советской власти. Принятие Конституции победившего социализма 1936 г. еще не свидетельствовало о наличии юридических предпосылок для выделения права социального обеспечения»⁷. Важнейшим шагом в становлении нормативной базы, регулирующей социальное обеспечение, стало принятие Закона о государственных пенсиях 1957 г.⁸, Закона о пенсиях и пособиях членам колхозов 1956 г.⁹ В последующие годы и до настоящего времени было принято значительное количество нормативных актов, направленных на регулирование социального обеспечения населения в целом, а также отдельных его категорий.

Параллельно с развитием и совершенствованием социальных норм, регулирующих «призрение», социальное обеспечение населения в целом, происходило становление особого социального и правового института — совокупности правовых норм, объектом регулирования которых являлись отношения государства и профессиональных служащих, обеспечивающих реализацию государственных функций.

Вопросы социальной защиты государственных служащих представляют собой специфический, имеющий свою историю и традиции объект исследования. С момента появления государства лица, находящиеся на государственной службе, наделялись особым правовым статусом. Совокупность полномочий, льгот и привилегий чиновников определялась конкретными историческими условиями, политическим режимом, экономическим уровнем развития государства. Неизменной оставалась поощрительная политика государства применительно к тем гражданам, которые состояли на разных видах государственной службы. Стимулирование государственной службы осуществлялось различными способами, включая материальные и моральные.

Примеры поощрительной политики государства можно обнаружить в древнеримских источниках. Так, древнегреческий историк Полибий, долгое время проживавший в Риме, описывает полномочия консулов следующим образом: «Консулы, пока не выступают в поход с легионами и остаются в Риме, вершат все государственные дела, ибо все прочие должностные лица, за исключением трибунов, находятся в подчинении у них и покорности. Они вправе расходовать государственные деньги сколько угодно, так как за ними следует квестор, готовый исполнить каждое их требование...»¹⁰.

На протяжении истории развития России мы также можем наблюдать тенденцию особого отношения к «людям служивым». Так, во вре-

⁷ Кузьмина Т. М. Советское право социального обеспечения. Саратов, 1982. С. 15.

⁸ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1956. № 15. Ст. 313.

⁹ См.: Там же. 1964. № 29. Ст. 340.

¹⁰ Хрестоматия по истории Древнего Рима / под ред. С. Д. Утченко. М., 1962. С. 83.

мена Ивана III продолжался процесс укрепления государственного аппарата. Знаменитый русский историк Н. М. Карамзин отмечал заслуги Ивана III следующим образом: «Умножив число людей приказных и дав им более важности в государственном устройстве, Иоанн как искусный властитель образовал еще новые степени знаменитости для дворян и князей...»¹¹. Наряду с этим осуществлялась гражданско-правовая защита служивых: «Упомянем еще о новом законе касательно бесчестья: оно платилось детям боярским соразмерно с их доходом или жалованьем, а дьякам дворцовым по государеву назначению... посадским, средним и боярским добрым слугам 5 рублей, а черным людям — 1 рубль»¹².

В России XVIII в. государственная служба была тесно связана с наличием статуса дворянина. Так служение государю являлось обязанностью дворянского сословия. В связи с этим вполне логично рассматривать правовой статус государственных служащих в дореволюционной России в рамках прав и привилегий дворянства. Например, на связь государственной службы с дворянством указывается в словаре русского языка — «дворянство» в феодальном и, позднее, в капиталистическом обществе: привилегированный господствующий эксплуататорский класс (из помещиков и выслужившихся чиновников)¹³.

Права и привилегии дворянства расширялись по двум основным направлениям — в области политики, а также имущественных и личных отношений. Дворянство в этот период являлось главной сословной и интеллектуальной основой государственной службы. К личным относились: право на семейные геральдические знаки, титулы, родовые имена и др. «Дворяне также имели право носить мундир дворянского собрания своей губернии, но на деле эти мундиры надевали только для проходивших каждые три года дворянских собраний, да и то лишь те, кому нынешние или прошлые заслуги не давали права появляться в более престижных мундирах военного чиновника или выборного лица местной администрации»¹⁴. Гражданские права дворянства в каждом случае являлись даром со стороны монархии, которая стремилась обеспечить своим слугам надлежащие моральный авторитет и материальное положение, необходимые для выполнения соответствующих функций¹⁵. Для повышения мотивации государственной службы в рамках реформы корпоративных организаций дворянства 1831 г. были предприняты следующие шаги: губернские предводители дворянства отныне назначались императором; служебный ранг всех выборных

¹¹ Карамзин Н. М. История государства Российского. М., 2007. С. 775.

¹² Там же. С. 777.

¹³ См.: Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1984. С. 132.

¹⁴ Устинович Прокопий. Мысли и воспоминания при чтении законов о дворянстве. М., 1886. С. 152—153.

¹⁵ См.: Беккер С. Миф о русском дворянстве : Дворянство и привилегии последнего периода императорской России / пер. с англ. Бориса Пинскера. М., 2004. С. 28.

должностей был повышен на один класс, а выборным администраторам был гарантирован шестилетний срок пребывания в должности, и они впервые получили права чиновников гражданской службы¹⁶.

Сама по себе гражданская служба в рассматриваемый период истории России для недворянских сословий также выглядела привлекательной, так как это был наиболее реальный путь получения статуса потомственного дворянина. Представитель низшего сословия, дослужившись до определенного чина на военной или гражданской службе, имел право на получение дворянского звания. Наряду с карьерным ростом основанием для получения дворянского звания было награждение за службу орденами св. Георгия, св. Владимира. Об этом свидетельствуют архивные данные: на 1 января 1897 г. 939 военнослужащих получили дворянские звания за карьерный рост и награды орденами¹⁷.

Следующей привилегией чиновников в связи с государственной службой были пенсии. В России XVIII в. пенсии назначались и выплачивались только отставникам с государственной службы. «Практика пенсионного обеспечения отставных была известна и ранее, но назначение пособий носило исключительный характер и не регламентировалось законодательством. После издания Манифеста о вольности положение меняется: ощущимо возросший отток военных со службы, дефицит статских мест для отставных офицеров, нехватка богаделен и ограниченные возможности монастырей по приему престарелых и больных заставили власть задуматься о создании системы пенсионной поддержки»¹⁸. Впоследствии пенсионное обеспечение чиновников регулировалось Общим уставом о пенсиях и единовременных пособиях по гражданским ведомствам. Необходимая выслуга для назначения полной пенсии составляла 35 лет беспорочной службы, за 25 лет такой службы полагалось 50 процентов полной пенсии¹⁹.

На рубеже XIX—XX вв. поощрительная политика государства в отношении чиновничества продолжалась. Наряду с высокой заработной платой, с которой могли конкурировать только высококвалифицированные рабочие железнодорожного транспорта, что описано П. А. Зайончковским²⁰, государство предпринимало и иные формы социальной защиты служащих, в частности уголовно-правовой. Так, сопротивление должностному лицу при выполнении им своих служебных обязанностей либо угроза жизни служащего карались лишением имущественных прав, ссылкой на каторжные работы на заводах от 4 до 6 лет или ссылкой в Томскую либо Tobольскую губернии. Воспрепятствование

¹⁶ См.: Беккер С. Указ. соч. С. 33.

¹⁷ Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 1283. Оп. 1. Д. 5. Т. 1. Л. 109.

¹⁸ Фаизова И. В. «Манифест о вольности» и служба дворянства в XVIII столетии. М., 1999. С. 155.

¹⁹ См.: Архипова Т. Г., Румянцева М. Ф., Сенин А. С. История государственной службы в России. XVIII—XX века : учеб. пособие. М., 1999. С. 125.

²⁰ См.: Зайончковский П. А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М., 1978. С. 91.

должностному лицу выполнять служебные обязанности посредством угрозы наказывалось ссылкой в отдаленные местности до 2 лет²¹.

Особое отношение к государственным чиновникам должна была прививать система разработанных обращений — титулов: для I и II классов — «Ваше высокопревосходительство», для III и IV классов — «Ваше превосходительство», для V класса — «Ваше высококородие», для VI—VIII классов — «Ваше высокоблагородие», для IX—XIV классов — «Ваше благородие»²².

В 1917 г. после победы большевиков понимание правовой природы и сущности государственной службы было неоднозначным и определялось идеологическими, а также политическими взглядами как нового руководства страны, так и современной для того времени правовой наукой. Необходимо было искать новые подходы в определении роли государства и государственной службы, поскольку прежний государственный аппарат был ликвидирован. С первых лет Советской власти и до настоящего времени дефиниции «государство», «государственная служба», «государственные служащие» остаются в центре внимания ученых. Названные ключевые понятия неразрывно связаны с вопросом о правовом статусе государственных служащих, который, в свою очередь тесно детерминирован с проблемами их социальной защиты.

Отсутствие единого понимания существа и пределов реализации государственной службы способствовало распространению среди ученых-правоведов, в частности, мнения о том, что «рабочие своим трудом участвуют в производстве материальных ценностей, а государственные служащие — либо непосредственно, либо в качестве вспомогательных работников — выполняют государственные функции. Таким образом, государственными считались все служащие, которые работали в любой государственной организации»²³.

Несмотря на отсутствие легитимного определения государственных служащих, бессистемность и противоречивость законодательства о государственной службе, а также абсолютное отрицание привилегий царского чиновничества, государственная политика рассматриваемого периода не оставляла без внимания вопросы социальной защиты работников государственного аппарата. При этом способы, формы и методы такой защиты мало чем отличались от исторически сложившихся в России в дореволюционный период.

Вопросам регламентации труда в 1918 г. уделялось значительное внимание. Был принят ряд нормативных актов, среди которых — декрет Совета Народных Комиссаров от 27 июня 1918 г., декрет Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов от 22 сентября 1918 г., декрет СНК РСФСР от 18 октября 1918 г. Последнему декрету, который

²¹ См.: Уложение о наказаниях уголовных и исправительных // Российское законодательство X—XX веков. М., 1988. Т. 6. С. 242.

²² См.: *Архипова Т. Г., Румянцева М. Ф., Сенин А. С.* Указ. соч. С. 131.

²³ Там же. С. 155.

назывался «Об оплате труда служащих и рабочих советских учреждений», необходимо дать краткую характеристику, поскольку он характеризует особое отношение к формированию управляющего персонала в Советской России. В соответствии с рассматриваемым декретом прием служащих и рабочих должен был производиться в соответствии с Декретом О Биржах труда, т.е., через местные биржи труда, однако, с исключениями, касающимися замещения ответственных должностей. Ответственные должности, такие как заведующие отделами, отделениями, подотделами и их помощники, управляющие делами, секретари отделов, инструкторы, ответственные лица со специальными званиями, должны были замещаться не через посредство бирж труда, а путем выбора рабочими организациями или путем приглашения их ответственными руководителями учреждений. В таком же порядке могли замещаться и другие должности, менее ответственные, если по существу своему они требовали от своих исполнителей безусловного политического доверия. При зачислении служащих на соответствующую должность устанавливался двухнедельный испытательный срок. Ответственные работники зачислялись в штат по истечении месяца со дня поступления на службу.

Для оплаты труда служащие советских учреждений в зависимости от занимаемой должности разделялись на четыре группы, каждая из которых делилась на три категории. Диапазон оплаты труда по названным группам составлял в месяц от 475 до 1000 руб. Такая оплата труда являлась существенной компенсацией труда служащих. Поэтому одновременно отменялись все виды дополнительного содержания служащим, такие как все прибавки процентные, военные и на дороговизну, всякое добавочное, кроме единовременного вознаграждения, связанного с эвакуацией и переходом из оккупированных местностей, и др. Особо ценным специалистам оклады могли быть увеличены с разрешения специальной комиссии.

В 40-е гг. наряду с заработной платой государственным служащим выплачивались необлагаемые налогами суммы денег²⁴.

Кроме выплаты государственным служащим относительно высокой заработной платы в годы Великой Отечественной войны им предоставлялись продуктовые пайки, которые со временем трансформировались в хорошо отлаженную и структурированную систему пайкового снабжения рассматриваемой категории лиц уже в 70—80-е гг., вплоть до распада Советского Союза.

Другим направлением социальной защиты государственных служащих стало предоставление квартир. Несмотря на то, что в Советском Союзе жилищный вопрос был острой проблемой, государственные служащие обеспечивались квартирами в льготном порядке.

После распада Советского Союза возникла необходимость создания новой государственной машины, основанной на иных принципах управления обществом, взаимодействия с ним. Трансформация государ-

²⁴ См.: Королев Ю. А. Кремлевский советник. М., 1995. С. 87.

ственного аппарата в подлинно публичный институт государственной власти требует изменения концептуального подхода к содержанию правового статуса государственных служащих.

История развития отношений в системе государственной службы позволяет выделить некоторые константные тенденции, характерные для системы взаимодействия государства и обеспечивающего функции государства аппарата. Прежде всего это стремление государства в своей деятельности опираться на ту часть населения, которая обладала наивысшим интеллектуальным коэффициентом. На ранних этапах образования государства его опорой составляли зажиточные граждане, так как именно в этой прослойке общества процент грамотности был наиболее высок. Независимо от степени императивности государственной службы, будь то повинность, как во времена Ивана Грозного, или право, предоставленное Манифестом о вольности дворянства, она носила ярко выраженный сословный характер. Падение интереса представителей дворянского сословия к обучению, а также конкуренция со стороны низших сословий к повышению грамотности привели к тому, что процент государственных служащих из числа низших сословий стал неуклонно возрастать. Переход от сословного принципа формирования государственного аппарата к принципу индифферентно-сословному свидетельствует о новом подходе государства, основанном на заинтересованности в интеллектуальной, высококвалифицированной (для своего времени) части населения.

Государственную службу во многом определял такой фактор, как престижность. Недаром в XIX в. одним из наиболее вероятных путей приобретения дворянства была именно государственная служба. Несмотря на то, что уровень престижности государственной службы в настоящее время снизился, осознанность ее необходимости и важности для государства и общества сохраняется.

Постоянной и объективной тенденцией взаимодействия государства и чиновничества является поощрительная политика в отношении государственных служащих, основанная на предоставлении льгот и привилегий.

История свидетельствует о зарождении, становлении и развитии различных форм социальной защиты государственных служащих еще в глубокой древности.

Учитывая устоявшиеся и во многом оправданные тенденции сохранения особого правового статуса государственных служащих, в современных условиях необходимо усовершенствовать этот статус на основе исторического опыта, а также современных принципов государственного строительства. Важнейшим условием выполнения этой задачи является укрепление и преобразование социальной защиты государственных служащих.

*Воронежский институт МВД России
Матвеев С. П., кандидат юридических наук, доцент
E-mail: ser35031333@yandex.ru
Tel.: 8(4732) 39-58-41*

*Voronezh Institute of Ministry of the
Internal Affairs of the Russian Federation
Matveev S. P., Candidate of Legal
Science, Associate Professor
E-mail: ser35031333@yandex.ru
Tel.: 8(4732) 39-58-41*