

СОВЕТСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА¹

До сих пор не имеется такой работы, в которой рассматривался бы комплекс вопросов: понятие государственной службы, советские принципы государственной службы и юридические основания ее возникновения, правовое положение личного состава государственного аппарата, классификация государственных служащих, значение классовых чинов, званий и дипломатических рангов, установленных для некоторых категорий государственных служащих, и т. д.

В данной работе автор ставит перед собой задачу установить, что такое советская государственная служба и какова ее юридическая природа, рассмотреть государственно-служебные отношения и определить их особенности.

* * *

Чиновничество является наиболее характерной чертой буржуазной государственной машины. Маркс, Энгельс, Ленин и Сталин в ряде своих работ показали развитие, совершенствование и укрепление чиновничьего аппарата буржуазных государств.

Чиновничество — это «паразит» на теле буржуазного общества, паразит, порожденный внутренними противоречиями, которые это общество раздирают, но именно паразит, «затыкающий» жизненные поры². Гигантская армия чиновников реально осуществляет работу по охране порядков и отношений, удобных и выгодных эксплуататорским классам. Эта армия «...насквозь пропитана антидемократическим духом, связана тысячами и миллионами нитей с помещиками и буржуазией, зависима от них на всечелюстные лады. Эта армия окружена атмосферой буржуазных отношений, дышит только ею, она застыла, закорюзала, окоченела, она не в силах вырваться из этой атмосферы, она не может мыслить,

¹ Обработанная стенограмма доклада, прочитанного 30 октября 1947 г. в Институте права АН СССР. Печатается в порядке обсуждения.

² Ленин. Соч., т. XXI, стр. 389.

чувствовать действовать иначе как по-старому. Эта армия связана отношением капиталогания, известных привилегий «государственной» службы и верхние ряды этой армии чрез посредство акций и банков закрепощены должностям финансовому капиталу, в известной степени сами представляя из себя его агентов, проводников его интересов и влияния¹. Буржуазные государства издают законы о святости и неприкосновенности чиновников и служащие классы посредством прироста подкупа чиновников и «союза между правительством и буржуазией» держат в своих руках эту армию, их верхних слуг. Чиновничество — сила, стоящая над народом, утешающая народ и отделенная от него барьером, китайской стеной.

Развитие всех буржуазных государств характеризуется все усиливающимся ростом полицейско-бюрократического аппарата, увеличением армии чиновников².

«В особенности же характерным, эпохи банкового ханжата, эпоха гигантских капиталистических монополий, эпоха перерождения монополистического капитализма в государственно-монополистический капитализм, показывает необъяснимое усиление «государственной машины», возмущающий рост ее чиновничества и военного аппарата в связи с усилением репрессий против пролетариата как в монархических, так и в самых свободных, республиканских странах»³. Еще в 1917 г. Ленин указывал, что в грязной, кровавой болоте бюрократически-военных учреждений, все себе подчиняющих, все собой подавляющих, скатились шпалы такие крупнейшие государства, как США и Англия.

Обострение внутренних классовых противоречий в буржуазных странах, обострение противоречий между буржуазными империалистическими государствами — такова основная, главная причина усиления буржуазного государственного аппарата и роста его чиновничества. Всякие попытки объяснить эти явления «улучшением общественной жизни», «дифференциацией функций государства» и т. п. лишь затевают отсрочку, главную и действительно решающую причину роста полицейско-бюрократического аппарата империалистических государств.

Вместе с ростом, развитием и усложнением этой машины усиливается интерес буржуазных классов к развитию государственной службы. Начиная с 80-х годов прошлого столетия, составляется большое количество специальных работ на эту тему.

В известной мере это объясняется тем, что в 1883 г. в США был принят закон о государственной службе Civil Service Act, по которому была создана комиссия государственной службы. Особенно расцвета достигает буржуазная юридическая мысль в последние три десятилетия⁴. Буржуазные ученые пытаются вскрыть юридическую природу института государственной службы, объяснить причины усиления роли и значения государственной службы, совершенствовать приемы и методы подготовки чиновничьих кадров. Однако эти «научные» изыскания не отражают реальной действительности. Буржуазные юристы не в состоянии дать по-настоящему научно объяснения этим общественным явлениям. Они не могут и не хотят показать места чиновничества в обществе, его действительной роли как главного аппарата классового господства, и поэтому их теоретические изыскания не объясняют явлений, а в конечном счете затевают их, запутывая читателя⁵.

Марксистско-ленинская теория государства и права исходит из того, что государственный аппарат является орудием господствующего класса, при помощи которого охраняются его интересы, закрепляются и развиваются привилегии и отношения, выгодные этому классу. Чиновничество — важнейший элемент государственного аппарата. Всякий господствующий класс создает аппарат по своему образу и подобию и укомплектовывает его привилегиями себе кадрами. Государство платит чиновникам высокие оклады, дарит им права, обязывает выполнять волю господствующего класса, действовать по его указаниям, исполнять его поручения.

В буржуазной революции буржуа «обеспечили себе победу тем, что объявили новую конституцию и рекрутировали, набрали администраторов из своего класса и начали учиться, используя администраторов из предыдущего класса, и своих новых стали учить, подготавливать к администраторству, ища для этого в лиц весь государственный аппарат, консервируя феодальные учреждения.

¹ В ряде буржуазных стран созданы специальные научно-исследовательские институты, собираются научные конференции и съезды по вопросам государственного управления, организации государственного аппарата и государственной службы. За эти годы издан ряд специальных юридических работ, посвященных государственной службе США, например, Mosher and Kingsley Public personnel administration, 1936; White and others — Civil Service abroad, 1935; Cohen — The growth of the British civil service 1780—1939, 1941; Field, Oliver — Civil service Law, 1938. Stout — Public service in great Britain, 1938; Gladder — The civil service—its problems and future, 1945; Berchet — La nature juridique de la fonction public, 1935; Garas — La selection des fonctionnaires, 1936; Didisheim — La formation des agents de l'administration, 1937 и др.

² Проф. Тарасовский, например, утверждает, что чиновники «проявляют свою силу ради общественной цели, подлинником которой является общественная жизнь государства» («Учебник марксистской теории права», 1947, стр. 392). Колесников Л. Дюги правительств (Des governments) и их агентов (les agents) также представляет собой выражение той же мысли, но в юридических терминах, на что правильно обратил внимание проф. Тарасовский (см. там же).

³ Ленин, Соч., т. XXI, стр. 145.
⁴ О росте чиновничества см. Gladder, The civil service—its problems and future, L., 1945 (данные за годы 1868—1933); Ogg, English government and society, 2 ed., 1961; Ogg and Bay, Introduction to American government, 8 ed., 1945. О росте чиновничества в США и Англии за годы 1910—1930 и 1932—1933 гг. см. также данные в книге «Политические материалы и работе Ленина—Ильинского», 1968, стр. 241.
⁵ Ленин, Соч., т. XXI, стр. 391.

пускала в число тех, кто богат, в таком образом через долгие годы и десятилетия они подготовили администраторов из своего класса».

В фашистской Германии (1933—1945) происходило так называемое «квотирование» профессионального чиновничества». Гитлеровский режим обращался к реакционно-бюрократический аппарат, выработанный еще в период прусской монархии. Чиновничество рассматривалось как основной устой национал-социалистического государства¹.

Приход фашистов к власти ознаменовался увольнением старших чиновников, «сомнительных». Началась чистка государственного аппарата, которые начали свою работу после революции 1918 г.²

Надеждами увольнению служащие, которые принадлежали к коммунистической партии, к ее вспомогательным и сочувствующим ей организациям. Право на работу в государственном аппарате предоставлялось только «карьерцам». Так фашизм укреплял свой государственный аппарат в интересах наиболее реакционных, шовинистических кругов империалистической буржуазии.

Эксплуатационная политика империалистической буржуазии США нужды соответствующей этой политике кадры чиновников. При помощи чрезвычайных средств выходящие из США пытаются сделать оппозицию агрессивному курсу внутри страны и развязать свои руки для осуществления этой политики. Одним из таких «чрезвычайных средств» является приказ Трумэна о проверке «благонадежности» 2.300 тыс. государственных служащих США, имеющей целью освободить государственный аппарат от негодных лиц.

В тех же целях борьбы против прогрессивных и демократических сил лейбористского правительства Эттли началось антикоммунистическую кампанию. Коммунисты изгоняются из государственного аппарата.

Демократизация общественно-политической жизни в странах Восточной и Юго-Восточной Европы знаменовалась рядом серьезных мероприятий по демократизации государственного аппарата. В герцогство-демократической Югославии был разрушен старый государственный аппарат, на его месте были введены антинациональные элементы, власть сосредоточилась в руках народно-освободительных комитетов. Законом от 23 июля 1946 г. государственная служба определяется как служба народу.

Правительство Отечественного фронта Болгарии с первых дней своего существования приняло самые энергичные меры к реорганизации общественной жизни и институтов государства на подлинно демократической основе. Была проведена серьезная очистка государственных учреждений от фашистских и профашистских

элементов, изменен принцип несменяемости судей, полицейские и жандармские отряды фашистской власти были заменены народной милицией. Такая же демократизация государственного аппарата была проведена и в других государствах, в которых возникли новые, народные, демократические режимы.

Государственная служба — отражение поручений господствующего класса, держащего в своих руках политическую власть. Это практическое осуществление функций государства в интересах господствующего класса. «Для уничтожения государства, — писал Ленин в 1917 г., — необходимо превращение функций государственной службы в такие πράξεις оторвать контроля и учета, которые доступны, подчинены громадному большинству населения, а затем и всему населению поголовно»³. Это ленинское положение не оставляет никаких сомнений в том, что государственная служба сохраняется до тех пор, пока будет существовать социалистическое государство.

Вместе с тем будет сохраняться роль и значение государственных служащих, исполняющих функции государственной службы.

Вопрос о государственной службе в советских условиях решался и решается, исходя из особенностей нового, высшего типа социалистического государства. Новые, подлинно демократические принципы государственной службы были сформулированы большевистской партией, Лениным и Сталиным. Накануне Великой Октябрьской социалистической революции и в первые месяцы советской власти Ленин изложил эти принципы: 1) государственные служащие — слуги общества, исполнители государственных поручений, 2) подконтрольность и подотчетность Советам служащих всех ступеней, 3) сменяемость в любое время всех без исключения должностных лиц⁴, 4) прекращение государственных служащих из привилегированного слоя, каким было чиновничество в дореволюционной России, и как таковы является в современных буржуазных государствах, в «...рабочих особом «рода оружия», оплачиваемых не *еще* общей платой рабочего»⁵, 5) равные права советских граждан на государственную службу, исключение исключений и исключительности и 6) отсутствие правопривилегий государственных служащих, кроме тех, которые неизбежно вытекают из факта осуществления ими государственных функций (например, государственные служащие не могут быть поверенными третьих лиц по делам учреждений и предприятий, в которых они состоят на службе; государственные служащие не могут в какой бы то ни было форме вступать со своими учреждениями и предприятиями в отношения коммерческого свойства), см. п. 3 Вре-

¹ Ленин, Соч., т. XXI, стр. 423.

² Ленин, Соч., т. XXI, стр. 403.

³ Ленин, Соч., т. XX, стр. 93.

¹ Ленин, Соч., т. XXV, стр. 116.

² Копыловский, т. I, 1937, № 4.

³ Закон от 7 апреля 1933 г. «О восстановлении профессионального чиновничества».

медных правил о службе в государственных и предприятиях от 21 декабря 1922 г. (СУ РСФСР, 1923 г., № 1, ст. 8).

«Старый буржуазный штират—чиновничество, привилегии богатства, буржуазного образования, связей и проч. (эти факторы делают привилегии тем разнообразнее, чем развитее буржуазная демократия)», — писал Ленин. — Все это при советской организации отпадает!»¹

Наиболее существенными привилегиями государственных служащих царской России являлись следующие. Чиновники, награжденные орденами (Антон Станислав) первой степени и крестом Владимира первых трех степеней, приобретали питомственное дворянство и все соответствующие основные права. В числе наград за выслугу лет вышестоящее назначение аренд, т. е. выдача арендных денег с казенных земель на срок от 4 до 12 лет. Широко практикуется с казенных земель выдача за выслугу лет, которая не могла превышать годового оклада жалования награждаемого. Особенно ценным имуществом являлись пенсии, которые назначались вышедшим в отставку и семьям умерших государственных служащих. Пенсии достигали больших размеров: полный оклад—продолжительнее не менее 35 лет, половинный оклад—трудоустроен: 25 лет; треть оклада—оставившие службу «по неслучливой болезни» при выслуге от 10 до 20 лет, а лицам, которые «исключены тяжкими неслучливой болезнью» и не могут обходиться без постоянного постороннего ухода—при выслуге от 5 до 10 лет. Жена умершего чиновника имела право на половину той пенсии, которая следовала бы ее мужу. Дети при матери—по 1/6 той же пенсии каждый, а дети—круглые сироты—по 1/4 ее. Фактически назначавшиеся пенсии превышали установленные законом размеры. Министры входили с представлениями о назначении пенсий в усиленном размере. Это приводило к тому, что «пенсионные права служащих, — правильно отмечает проф. Лазаревский, — на практике свелись к пенсионной зависимости чиновника от произвола начальства»². Лицам, оставившим службу до выслуги пенсий, выплачивалось одновременное пособие в размере годового оклада жалования, а семьям умерших чиновников — от полугодового до годового жалования.

Особого рода привилегия была установлена в области уголовной ответственности чиновников. Возбуждение уголовного преследования в президиуме суда были изъяты из ведения судебных органов и отданы в руки начальства ведомого. За должностные преступления передавались суду по постановлению губернских правлений чиновники, которые назначались на должности губернским правлением, но постановлением, утвержденному министром или главноуправляющим, — лица, которые назначались министерством

или главноуправляющим; по постановлению Правительствующего сената лица, назначавшиеся «высочайшей властью», а также губернские и уездные предводители дворянства, председатели и члены губернских и уездных земских управ и собраний. Материалы о должностном преступлении направлялись тому начальнику, от которого зависело назначение обвиняемого на должность. Начальник сообщал обвиняемому о предмете его обвинения, об имеющихся против него доказательствах, требуя соответствующих объяснений. В необходимых случаях начальник поручал подчиненному чиновнику предварительное следствие. В трех случаях предварительное следствие производилось судебным следствием: 1) когда чиновник обвинялся в должностном преступлении, влекущем за собой лишение всех прав гражданства или потерю всех особенных прав и преимуществ, лично или по состоянию присвоенных обвиняемому, 2) когда от обвиняемого требовалось вознаграждение за вред или убытки, причиненные его должностными действиями, и 3) когда в преступлении вместе с чиновником участвовало частное лицо.

Материалы предварительного следствия, произведенного судебным следствием, представлялись прокурору. На прокурора со своим заключением о дальнейшей обработке дела передавал материал начальству обвиняемого. Если мнение начальства расходилось с мнением прокурора, то дело передавалось для разрешения либо в первый департамент Правительствующего сената — в отношении чиновников, назначавшихся на должности губернскими правлениями, министерствами и главными управлениями, либо в губернское правление — в отношении лиц, назначавшихся на должности губернскими властями (за исключением губернских правлений).

Такое положение чиновничества царской России полностью определялось природой полицейско-бюрократического русского государства. При помощи высоких окладов, привилегий и разных поблажек капитальность и интеллигентность интралась на чиновничество как на силу, охраняющую их имущество. Отсутствие контроля трудящихся над чиновниками, беспримечное повиновение чиновников начальству превращало их в замкнутую касту, построенную на почве рабского, слепого подчинения и т. п.

Службой административной гарантии чиновничество ограждалось от ответственности за нарушение закона³. Отсталость России и ее абсолютизм содействовали полному бесправью народа перед чиновничеством, полная бесконтрольность привилегированной бюрократии. Продажность чиновников, их хитрость, низость нравов, узко эмпирическое понимание началь-

¹ Ленин, Соч., т. XXIII, стр. 350.
² Лазаревский, Лекции по русскому государственному праву, т. II, СМБ, 1919, стр. 113.

³ 18 марта 1875 г. Энгельс в письме Августу Бебелю указывал: «Отвечать за все свои служебные действия по отношению к любому из граждан перед общественными судами и по общему праву» является первым условием свободы (Маркс и Энгельс, Соч., т. XXVI, стр. 386).

сто, соединенное с повседневным образованием. — Это характерно для членов чиноначия царской России.

С первых дней своего существования советское государство начало осуществлять подлинно демократические принципы советской государственной службы. Накануне Октября Ленин писал: «...судом государственных чиновников на роль простых исполнителей наших поручений, ответственных, смелых, скромных, опытных «малометриков и бухгалтеров» (конечно, с техникой всех сортов, видов и степеней) — вот наша пролетарская задача, вот с чего мы и должны начать при совершении пролетарской революции»¹. 23 (10) октября 1917 г. декретом ВЦИК были учреждены гражданские чины, а все соответствующие законы опубликованы 31 октября 1918 г. государственные служащие были привлечены ко всем другим трудящимся в отношении социального обеспечения².

До того, а именно, 14 (1) июня 1918 г., для служащих и рабочих были установлены разные ежегодные отпуска³. Советское государство установило, что каждый гражданин имеет право возбудить вопрос в отношении государственных служащих, не выполняющих свои служебные обязанности.

В последующие годы на основе ленинско-сталинских указаний были проведены серьезные меры по выращиванию советских кадров. Важное значение имело выдвижение в государственной аппарат рабочих и крестьян⁴. Через шефство предприятий над учреждениями и военная-пятичасовое совмещение работы на производстве с работой в учреждениях были подготовлены значительные кадры работников государственного аппарата⁵. Четкая государственного аппарата освободила его от чуждых и бюрократических элементов, от переизбытка кадров и вместе с тем дала возможность выдвинуть в государственный аппарат проявивших себя рабочих и инженерно-технических работников.

С особой остротой проблема кадров советского аппарата была поставлена после раскрытия вредительских организаций (Шахтинский процесс и др.) Июльской (1928 г.) Пленум ЦК ВКП(б) и ноябрьский (1929 г.) Пленум ЦК ВКП(б) специально обсудили вопрос о кадрах.

В резолюции ноябрьского Пленума ЦК ВКП(б) говорится: «Гигантский размах социалистического строительства, осуществление пятилетнего плана... и, наконец, обострение классовой борьбы в стране ставит перед партией во всей широте и остроте проблему кадров и реконструктивный период». Тогда проблема кадров была особенно остра для хозяйственного аппарата. Вскоре, однако, не менее острый стал вопрос о подготовке кадров и для других частей аппарата. «Если польский и ноябрьский Пленум ЦК ставил вопрос о кадрах для хозяйства, то теперь мы должны поставить вопрос о кадрах и для советских учреждений...»¹. — заявил тов. Л. М. Каганович на XVI съезде ВКП(б) в 1930 г.

Расширение сети высших учебных заведений, увеличение контингента учащихся, передача вузов из ведения Наркомпроса в ведение соответствующих народных комиссариатов и мерах повышения ответственности Наркоматов за подготовку кадров в остром времени привели к положительным результатам.

К 1938 г. была в основном разрешена задача, поставленная Лениным и Сталиным, — возвать свои кадры, переданные делу построения нового общества. В 1936 г. на Чрезвычайном VIII съезде Советов СССР товарищ Сталин заявил: «80—90 процентов советской интеллигенции — все вышло из рабочего класса, крестьянства и других слоев трудящихся. Изменился, наконец, и самый характер деятельности интеллигенции. Раньше она должна была служить богатым классам, ибо у нее не было другого выхода. Теперь она должна служить народу, ибо не стало больше эксплуататорских классов. И именно поэтому она является теперь равноправным членом советского общества, где она вместе с рабочими и крестьянами, в одной упряжке с ними, ведет стройку нового безклассового социалистического общества»².

Советская интеллигенция — это инженерно-технические работники, работники культурного фронта, служащие — это кадры государственного аппарата, «рабочие «особого рода» оружие».

Значительные кадры советской интеллигенции были созданы за годы 1934—1938, названные товарищем Сталиным периодом культурной революции. На XVIII съезде ВКП(б) тов. Молотов заявил, что «кадры нашей интеллигенции numbers уже солидной величиной в 9,6 миллионов человек» численности только руководящих кадров высшего и среднего состава составила в то время 1750 тыс. человек. Серьезное качественное улучшение произошло в составе кадров вообще и в особенности среди руководящих советских и хозяйственных работников. «Заменой обанкротившейся и политическом и деловом отношении части кадров и выдвинутым новых людей на руководящую работу наша партия сделала боль-

¹ Ленин, Соч., т. XXI, стр. 411.

² СМ РСФСР, 1917 г., № 3, ст. 21.

³ СМ РСФСР, 1918 г., № 89, ст. 306.

⁴ СМ РСФСР, 1919 г., № 41, ст. 527.

⁵ См. «О мероприятиях по созданию лучших условий для работы трудящихся» 20 сентября 1928 г. (СМ РСФСР, 1929 г., № 34, ст. 730), «Об улучшении условий работы выдвинутых», 26 сентября 1930 г. (СМ РСФСР, 1930 г., № 47, ст. 570) и др.

⁶ См. «О мере по борьбе с запиской под советским аппаратом», циркуляр Президиума ВЦИК 26 апреля 1931 г. («Известия», 1931 г., № 185), «О государственном советском аппарате работы и работникам и бухгалтерских, постановлении Президиума ЦК ВКП(б) и Комитета НКРКП СССР 19 августа 1936 г.

¹ Стенографический отчет XVI съезда ВКП(б), 1930 г., стр. 79.

² Сталин, Вопросы ленинизма, изд. II, стр. 518.

³ Стенографический отчет XVIII съезда ВКП(б), стр. 310.

Между рабочими и служащими государственных предприятий и учреждений имеется и существенное различие, определяющееся содержанием выполняемых ими функций.

К первой группе относятся лица, которые непосредственным трудом в качестве основных или подсобных работников участвуют в производстве материальных ценностей.

Лица, которые непосредственно или в качестве вспомогательных работников временно или постоянно выполняют за вознаграждение государственные функции, относятся к государственным служащим.

Что же такое «государственная функция»?

Понятие «государственная функция» может быть раскрыто, исходя из учения товарища Сталина об основных функциях социалистического государства. Товарищ Сталин учит, что основной задачей нашего государства во вторую фазу его развития является организация социалистического хозяйства по всей стране и ликвидация последних остатков капиталистических элементов, организация культурной революции, организация вооруженной армии для обороны страны.

Производство материальных ценностей не является задачей только государственных органов. Оно имеет место также в колхозах, кустарно-промышленных артелях и других кооперативных организациях. Материальные ценности производятся и в мелких частных хозяйствах единоличных крестьян и кустарей, основанных на личном труде и не включающих эксплуатацию чужого труда. Стало быть, не сама по себе производственная деятельность характеризует государственную функцию в этой области, а организация этой деятельности на принципах и в порядке, utiles и выгодных вышему государству. В области производства материальных ценностей государственной функцией является организация таких производственных процессов, которые соответствуют целям и задачам нашего государства, и обеспечение условий, необходимых для этих процессов. Организуя производственную жизнь, государственные органы выступают как носители государственной функции. В этой же качестве государственные органы выступают, организуя культурно-воспитательную работу среди населения, которая, как известно, проводится не только государственными учреждениями и организациями.

Организационно-творческий характер функций социалистического государства очевиден. Государственное управление в совет-

ской государственной службе отличен от интересов рабочих. Жизнь нашей страны, это означает, буржуазные органы эксплуатировали теорию деления труда государственными служащими «общественных классов государства», заботясь о частных интересах и пренебрегая интересами рабочих, труд которых является основой интересов и не имеет в виду вышележащие общественные функции. Правда, эти органы не переменили обычно содержания «общественной» работы государственных и партийных учреждений, но в отношении интересов рабочих.

ских условиях представляет собой организацию и развитие новых, социалистических общественных отношений. На это не раз обращали внимание Ленин и Сталин¹. Осуществлять государственные функции—это значит осуществлять государственное руководство обществом, это значит организовать различные стороны общественно-политической и народнохозяйственной жизни, обеспечивать условия безопасности, порядка и организованности в нашем обществе.

Осуществляя свои функции, государство действует через систему государственных органов, образующих в совокупности государственный аппарат. Государственные служащие являются теми кадрами, через которые наше государство практически осуществляет свои функции в форме планирования и регулирования, учета и контроля, финансирования, нормирования, установления нормативов поведения, обеспечения их соблюдения, применения в необходимых случаях государственного принуждения. Соответствующие основным функциям социалистического государства во вторую, главную фазу его развития в числе государственных служащих СССР главное место занимают работники хозяйственного и социально-культурного, а не административно-политического аппарата. Кадры, выполняющие функции хозяйственно-организаторской и культурно-воспитательной деятельности социалистического государства, составляют большинство в советском государственном аппарате. Достаточно сказать, что в числе 63 общесоюзных, союзно-республиканских и республиканских министерств и хозяйственных министерств относятся 54, социально-культурным 4 и административно-политическим 7. При Совете Министров СССР состоят образованные им специальные ведомства: в области хозяйственного строительства 23, социально-культурного строительства 11 и административно-политического 9. Основную часть местных органов государственного управления составляют также органы хозяйственного и социально-культурного строительства.

В зависимости от характера и содержания государственной функции, выполняемой тем или иным органом, государственные служащие наделяются определенными правами, и на них возлагаются соответствующие обязанности.

Государственные функции, выполняемые служащими, функции властного характера. Они осуществляются как внутри аппарата, так и вне его. Властный, авторитарный характер осуществляемых функций сохраняется независимо от сферы отношений. Неправильно полагать, что признаком государственной функции является властные полномочия государственного органа лишь по отношению к лицам (физическим и юридическим) вне этого органа государства.

¹ Ленин, Соч., т. XXII, стр. 457; Сталин, Вопросы ленинизма, изд. 14, стр. 477, 478; Сталин, О недостатках партийной работы и мерах ликвидации троцкистских и иных двурушников, Партийная программа, 1987, стр. 41 и др.

Итак, следовательно, государственные служащие — кадры, которые в интересах и от лица государства выполняют его функции. Государственная служба — это понятие того или иного лица к государству, в силу которого это лицо получает полномочия осуществлять в той или иной форме государственные функции.

Осуществляя организующую, творческую деятельность, социалистическое государство действует постоянно и непрерывно. Исходя из основных задач и определяемых ими основных функций, социалистическое государство устанавливает конкретные функции своих органов и работающих в них государственных служащих. Функции государственных органов и их личности состав — лишь конкретизация основных функций государства, и потому вместе с изменением последних меняются функции государственных органов, изменяется содержание деятельности государственных служащих.

Таким образом, хотя рабочие и государственные служащие состоят на службе по найму у государства, тем не менее они выполняют разные по своему содержанию функции. И те, и другие в СССР выполняют общественно-полезную работу. Труд рабочих общественно полезен потому, что этот труд производит материальные ценности. Общественно-полезный характер труда советских государственных служащих заключается в том, что они выполняют государственные функции в интересах и от лица общества, государства. Государственная служба в СССР — служба народу, а государственные служащие — представители народной власти.

Итак, следовательно, различия между рабочими и государственными служащими в СССР лежат в содержании функций, выполняемых теми и другими. Этот признак является решающим, определяющим в советских условиях, тем более в нынешней стадии разграничительный признак в характере труда рабочих и служащих: рабочие — это лица физического труда, а государственные служащие — работники умственного труда. Характер труда (умственный или физический) не является лучшим критерием разграничения по следующим соображениям.

Во-первых, не представляется возможным точно и определенно провести границы между умственным и физическим трудом, да и сама эта посылка весьма неопределенна.

Во-вторых, в советских условиях граница между умственным и физическим трудом постоянно стирается. Этот процесс происходит все время с первых дней существования социалистического государства. К настоящему времени наше государство добилося колоссальных успехов в этом направлении. Тем не менее, это не дает оснований заявить, что происходит процесс стирания грани между деятельностью государственных служащих и трудом рабочих.

Различие социалистического общества отряды не лишает государственно-властного характера функций, осуществляемых служа-

щими советского государственного аппарата. Поведения государства, подчинение государственной воле, обеспечение социалистического правосудия, в том числе мерами государственного принуждения, сохраняют свое значение и в нынешних условиях и сохраняют его до тех пор, пока будет существовать государство.

В-третьих, указанный выше признак не учитывает того важного положения, что труд советского рабочего уже теперь представляется в дальнейшем его в большей мере будет представлять затрату не только физических сил, но и умственной энергии. В речи на первом съезде Стахановцев 17 ноября 1935 г. товарищ Сталин высоко оценил стахановское движение. Товарищ Сталин указал, что стахановцы «свободны от консерватизма и застенчивости некоторых инженеров, техников и квалифицированных рабочих, они идут смело вперед, ломают устаревшие технические нормы... они то и дело догоняют и подгоняют выжестеревших техников, они нередко учат и толкают их вперед, ибо это — люди, вполне овладевшие техникой своего дела и умевшие выжимать из техники максимум того, что можно из нее выжать. Сегодня стахановцев еще мало, но кто может сомневаться, что завтра их будет вдвое больше?» Товарищ Сталин уже тогда отметил, что стахановское движение «открывает нам тот путь, на котором только и можно добиться тех высших показателей производительности труда, которые необходимы для перехода от социализма к коммунизму и уничтожения противоборозности между трудом умственным и трудом физическим...»¹

С того времени прошло двенадцать лет. За этот период произошли серьезные изменения в труде рабочих. Немаловажно выросли ряды стахановцев. Возникли новые, более высокие формы социалистического соревнования. Значительно повысился культурный уровень рабочих. Развилась техника во всех народном хозяйстве. Социалистическое государство имеет крупные успехи на пути поднятия культурно-технического уровня рабочего класса до уровня работников инженерно-технического труда. Но это, однако, не стирает грани и не сглаживает различий труда рабочих и деятельности инженерно-технического персонала — одного из отрядов советских государственных служащих.

Наконец, критерий характера труда (умственного или физического) не может быть признан правильным по следующему соображению. Государство, — учит товарищ Сталин, — сохраняется в коммунистическом обществе (если останется капиталистическое окружение). Стало быть, сохраняется и государственная служба как способ выполнения государственных функций. Однако в коммунистическом обществе уже не будет различий между умственным и физическим трудом, грани между ними будут стерты.

Итак, следовательно, характер труда (умственного или физического) не может служить критерием разграничения рабочих и

¹ Сталин, Вопросы коммунизма, т. II, стр. 406.

² Там же.

92-82483
8598

18/3/14

62887-21

Библиотека
И. В. Сталин
Москва

служащих. Это разграничение надо искать, как было сказано выше, в содержании выполняемых ими функций и, следовательно, в методах их трудовой деятельности, характере совершаемых действий, пределах и сроках труда и непосредственном результате труда.

* * *

В осуществлении государственных функций не все государственные служащие выполняют одинаковую роль. Одни из них обеспечивают только материально-технические отарации (например, подготовка материалов, оформление их и т. п.). Без этих действий, несмотря на вспомогательный, подсобный характер, невозможно выполнение государственных функций. Они подготавливают условия для юридических действий. Другая группа государственных служащих составляет вспомогательный, подсобный персонал.

Другие государственные служащие, кроме материально-технических операций, совершают юридические действия.

Содержание этих юридических действий различно. Оно определяется занимаемой должностью, под которой понимается постоянное государственное установление с точно определенными полномочиями прав и обязанностей лица, занимающего должность, для непрерывного выполнения той или иной работы по осуществлению государственной функции.

¹ Должностные лица могут выполнять юридические действия административного, судебного и хозяйственного характера. В зависимости от основного назначения государственного органа, эти лица будут совершать либо судебные, либо административные, либо хозяйственные акты. В административных и судебных актах должностные лица действуют как носители публичных прав; представляя собой лиц, являющихся полномочными авторитарными органами.

В хозяйственных актах должностные лица, оставаясь государственными служащими, выступают не как носители публичных функций. Сопорственно хозяйственным актам является не содержание их функций, а лишь средство для достижения поставленной перед ними функции — организации той или иной отрасли, сферы, области государственной жизни. С этой точки зрения должностные лица государственных предприятий являются государственными служащими не потому, что они вправе заключать гражданские договорные сделки, по которым осуществляется хозяйственное дело, а потому, что они от лица государства осуществляют государственные функции организации, контроля, планирования, учета, установления обязательных правил поведения и т. п.

² Понятие должности и непрерывности осуществления обязанностей по должности — признаки, которыми государственная служба отличается от периодического исполнения государственных поручений. С этой точки зрения не являются государственными служащими лица, которые выполняют время от времени поручения государственных органов (например, привлечение в качестве эксперта, члена проверочной комиссии, члена жюри по делам и т. п.). Не являются государственными служащими и те лица, которые за вознаграждение выполняют определенные поручения, не являющиеся, однако, постоянными государственными функциями того или иного государственного органа (например, выполнение лицом на доверенных началах работ по оформлению деловых документов Совета и т. п.). На поставленную должность вступает лицо, назначенное на должность в соответствии с определенными требованиями к служащему. За должностные лица, выполняющие обязанности, сохраняется само лицо и после окончания данного дела, если только эти действия не признаются правонарушением.

Данная группа государственных служащих относится к должностным лицам.

Должностные лица облечены особым доверием народа. Им предоставлено право в тех или иных пределах управлять социалистической собственностью. Должностные лица полномочны в пределах своей компетенции направлять работу подчиненных им лиц. Они вправе от лица государства устанавливать правила поведения, допускаемые законом и в пределах своих прав, в случае необходимости вмешиваться в деятельность нижестоящих органов, подчиненных лиц, организаций и отдельных граждан. Должностные лица управомощены реализовать в процессе своей деятельности интересы государства в различных сферах общественно-политической и народнохозяйственной жизни. Они являются основными лицами, выполняющими функции государства, — обороны, охраны государственной безопасности и общественного порядка, охраны и защиты законных прав и интересов граждан, осуществления правосудия, соблюдения социалистической законности, развития социалистической культуры и идеологическую воспитание советских людей.

В ведомствах, где введены звания (классные чины, ранги), эти категории государственных служащих при исполнении служебных обязанностей обязаны быть в форменной одежде с установленными знаками различия¹.

Особая роль должностных лиц в осуществлении государственных функций позволяет отнести их к общей массе государственных служащих. Следовательно, все должностные лица являются государственными служащими, но не все государственные служащие могут рассматриваться, как должностные лица².

¹ См. ст. 20 «Положение о классных чинах работников органов Прокуратуры СССР» (Ведомости Верховного Совета СССР, 1943 г. № 39); ст. 4 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 1 сентября 1947 г. «О введении персональных знаков и новых знаков различия для личного состава Министерства государственного флота» («Правда», 1947 г. № 233); Описание знаков различия инженерно-технического и руководящего состава угольной промышленности и шахтного строительства («Правда», 1947 г. № 232); Описание знаков различия инженерно-технического и руководящего состава Министерства геологии («Правда», 1947 г. № 306).

² В судебной практике таковыми являются понятия «государственный служащий» и «должностное лицо». Так, например, в определении Судебной коллегии по уголовным делам Верховного суда СССР от 7 октября 1944 г. по делу Мушайникова записано следующее: «Кроме того, необходимо учесть, что Мушайников по своему служебному положению является не врачом, состоящим на государственной службе, а должностным лицом, возглавляющим районный отдел здравоохранения. Так более prominently являются те действия, которые по своему объективному показанию он совершил... Эти действия грубо преступны, когда их совершает должностное лицо, которое в силу своего служебного положения должно быть приложить меры в пресечении их» (Судебная практика Верховного суда СССР, 1945 г. вып. I (XVII), 1945 г., стр. 16). Следует, однако, отметить, что уголовное преступление и деликт не дает определения понятия должностного лица как государственного служащего, являющегося особым местом. Ее роль огромна, а именно: установить статус конкретной ответственности тех лиц, которые выполняют не только в государственном аппарате, но и на пред-

Еще более узкую группу государственных служащих составляют представители власти, так же как и должностные лица, совершают не только материально-технические операции, но и юридические действия. Этим они отличаются от государственных служащих, составляющих вспомогательный и обслуживающий персонал. Представители власти отличаются вместе с тем и от иных должностных лиц тем, что они обладают более широкими правами для совершения юридических действий. Они наделены полномочиями самостоятельно решать подведомственные вопросы. Они могут самостоятельно в пределах предоставленных им прав применять принудительные меры, добиваясь выполнения предписаний государственных органов не только *внутри* своего аппарата, как это имеет место в отношении иных должностных лиц, но и *во вне* данного органа, в отношениях с внешней средой.

Иначе говоря, представители власти, как особая группа государственных служащих, характеризуются их правом повелевать не только лицами, подчиненными им по службе, но и *во вне* аппарата — лицами, не находящимися в их административном подчинении¹.

Таким образом, все представители власти являются должностными лицами, но лишь некоторые из должностных лиц относятся к представителям власти.

Итак, следовательно, в зависимости от роли в осуществлении государственных функций служащие государственного аппарата делятся на три группы: 1) вспомогательный и обслуживающий персонал, 2) должностные лица и 3) представители власти.

В качестве критерия разграничения можно взять другой какой-либо признак, например взаимоотношения между служащими, степень самостоятельности в осуществлении предоставленных прав и др., и тогда получим иную классификацию: начальники и подчиненные, руководящие работники (высшего, среднего и низшего состава), самостоятельно действующие работники, ответственные не-

принимая в колхозах, общественных и кооперативных организациях важные для государства функции. Прав проф. Битихев И. П., который указывает, что «уголовное право имеет целью не определить понятие должностного лица (т. е. всего его служебного статуса), а лишь установить случаи повышенной ответственности для лиц, выполняющих действия, которые имеют большое значение для государства» (тезисы доклада «Институт государственной службы и советском административном праве» в кн. «Научная сессия, посвященная 20-летию существования ВЮИОН», 1946 г., стр. 17).

Нельзя признать удачным рассуждение автора учебника «Советское уголовное право» (см. «Особенная часть» 1943 г.) относительно представителей власти. Авторы дают перечень представителей власти, не скрывая, однако, что закон «несколько названные лица выполняет функции органов власти». Понятие «функция органов власти» остается совершенно невыясненным. Также не раскрыто содержание следующих положений: представителем власти может считаться должностное лицо, «облаченное более или менее значительными полномочиями», представитель власти признается должностным лицом, «наделенные определенной сферой власти».

Все эти положения остаются весьма неопределенными, поскольку авторы учебника не скрывают содержания выдвигаемых ими признаков представи-

полнители, вспомогательный персонал, младший обслуживающий персонал. Эти классификации представляют определенный интерес и имеют значение при анализе некоторых юридических вопросов советской государственной службы. В данной работе мы не ставим перед собой задачу детально рассмотреть все возможные группировки с тем, чтобы акцентировать внимание на основной, решающей классификации государственных служащих.

Выполнение служащими государственных функций определяет особый характер государственно-служебных отношений.

Содержанием этих отношений является выполнение служащими определенных обязанностей по должности. Государство в лице полномочных органов очерчивает круг вопросов, подведомственных той или иной должности. Государственные служащие наделены соответствующими служебными правами. Объем этих прав различен в зависимости от характера занимаемой должности, но во всех случаях государственному служащему предоставляются эти права лишь для выполнения возложенных на него обязанностей. Если же государственный служащий использует предоставленные ему по должности служебные права не в связи с выполнением обязанностей или не в целях службы, он нарушает советский закон².

Посражение государственной службы влечет потерю данным лицом служебных прав, которые ему были предоставлены по занимаемой должности. Служебные права государственных служащих, следовательно, являются лишь средством для выполнения порученной работы. Использование этих прав, например, во внеслужебных отношениях или не в целях выполнения порученной работы, рассматривается как незаконное действие и влечет дисциплинарную, материальную, административную или уголовную ответственность³. Следовательно, содержанием государственно-служебного

¹ Постановлением Пленума Верховного суда СССР от 19 июня 1941 г. по делу Щеглова было сформулировано, что нарушение в личных целях закона со стороны должностного лица, обязанного по своему служебному положению обеспечить охрану социалистической законности, является уголовно наказуемым деянием (см. Сборник постановлений Пленума и определений коллегий Верховного суда СССР 1941 г., Юриддат, 1947, стр. 28).

² Служебный характер прав государственных служащих подчеркивается уголовным законодательством, что имеет значение для судебной практики. В постановлении Пленума Верховного суда СССР от 19 октября 1944 г. по делу Попова сказано: «Устанавливая в качестве одного из признаков получения взятки, что это преступление обуславливается выполнением или невыполнением инквизитором тех или иных действий в интересах дачкидателя, закон не указывает, что в данном случае имеются в виду личные интересы последнего, и такое толкование, предлагаемое прокурором, суживает пределы применения закона, вводя ограничение, в законе не указанное. Поскольку закон не говорит о личных интересах дачкидателя, следует признать, что инквизиторство будет налицо, если при наличии прочих условий действие или бездействие имело или должно было иметь место как в личных интересах дачкидателя, так и в защищаемых им интересах других лиц или учреждений. В последнем случае слоний

отношения является выполнение государственным служащим государственных поручений¹. В СССР государственные служащие всех ступеней являются слугами общества, исполнителями государственных поручений. Выполняя порученную работу от имени государства, они несут повышенную ответственность. Таким образом, государственно-служебные отношения — отношения государственно-правового характера.

Государственно-служебные отношения характеризуются далее тем, что мерой труда служащих является конкретный результат их деятельности, выполнение ими служебных обязанностей.

Только продолжительностью рабочего дня невозможно измерить работу должностных лиц и представителей власти. Иное дело с мерой труда вспомогательного, подсобного аппарата. Их труд измерить продолжительностью рабочего дня вполне возможно.

Государственная служба — выполнение от имени государства его поручений — имеет целью достижение определенного результата, намечаемого государством. Характер и содержание выполняемой функции определяется той целью, для достижения которой учреждена та или иная должность. Для достижения этой цели государственный служащий наделяется соответствующими правами, и на него возлагаются определенные обязанности.

факт и способ защиты взыскателем предполагает его заинтересованность (хотя бы и не корыстную и не из узко личных мотивов) в действии или бездействии, обусловленном взыткой, которая поэтому и в настоящем случае должна быть признана данной в интересах взыскателя» (Судебная практика Верховного суда СССР 1944 г., вып. IX (XV), 1945 г., стр. 4). По делу Крыловой Коллегии Верховного Суда СССР по уголовным делам принята 12 ноября 1941 г. постановление, смысл которого в том, что действия должностного лица, не вытекающие из его служебного положения и с последним не связанные, не могут квалифицироваться как должностное преступление (Сборник постановлений Президиума и определений коллегий Верховного суда СССР 1941 г., Юридат, 1947 г., стр. 68).

В обоих случаях идет речь о служебных, а не личных правах государственного служащего. К числу личных прав относятся права на вознаграждение, на отпуск, социальное страхование и т. д. Различение служебных и личных прав государственных служащих имеет важное значение. Служебные, а не личные права, разумеется, являются средством осуществления возложенных служебных обязанностей.

¹ Отказ в отдельных случаях должностного лица от выполнения действий, которые оно обязано было выполнить по своей должности, не может быть признан преступным, если по делу установлено, что выполнение этих действий повлекло бы нарушение закона (см., например, определение Коллегии Верховного суда СССР по уголовным делам от 10 декабря 1941 г. по делу Фареева и Ахмедшина. Сборник постановлений Президиума и определений Коллегии Верховного суда СССР 1941 года, Юридат, 1947 г., стр. 57). Но, с другой стороны, должностное лицо не может нести вообще ответственности за последствия, наступившие в результате распоряжения вышестоящего органа, требование которого обязательно к исполнению для должностного лица (см., например, определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного суда СССР от 15 апреля 1944 г. по делу Волковой («Судебная практика Верховного суда СССР», 1944 г., вып. V (XI), стр. 10, п. 9).

Все это определяет особый характер государственно-служебных отношений. Отношения между государством, с одной стороны, должностными лицами и представителями власти, с другой, возникают в результате акта назначения. Акт назначения — односторонний административный акт. Он издается по воле соответствующего государственного органа или его полномочного лица. Этот последний самостоятельно решает вопрос о возможности или невозможности поручить осуществление государственной функции тому или иному лицу. Решение органа государства, а не соглашение этого органа с нанимающимся, является важнейшим основанием возникновения правоотношений между государственным органом и его служащими. Нельзя согласиться с мнением юристов-трудовиков, что соглашение (двустороннее волеизъявление) лежит в основе правоотношений служащих с государственным органом². Соглашение сторон является лишь предпосылкой для возникновения государственно-служебного отношения. Конечно, требуется согласие поступающего на государственную службу. Но это согласие не имеет правообразующего значения. Оно не порождает обязанности государственного органа принять именно это лицо на обусловленную соглашением должность³. На стороне нанимающегося не возникает права требования, которое он может защищать, если наниматель отказывает ему в зачислении на государственную службу. Стало быть, достигнутое между нанимателем и нанимающимся соглашение не может рассматриваться как основание, и тем более главное основание, возникновения государственно-служебных отношений. Соглашение представляет лишь необходимую предпосылку самостоятельного, одностороннего решения соответствующего органа государства или его полномочного представителя, а согласие нанимающегося — предпосылку для выражения воли нанимателя.

Нельзя согласиться с другой точкой зрения, согласно которой государственно-служебное отношение возникает в результате двустороннего административного акта⁴. Это решение исходит из того, что акт назначения рождается лишь с согласия поступающего на службу. Согласно последнему придается таким образом правообразующее значение. Его значение приравнивается к юридическому значению решающей воли государственного органа — нанимателя, чего в действительности нет и не может быть, исходя из содержания и сущности акта назначения на должность.

Односторонний характер назначения на государственную службу отчетливо выступает в том факте, что обязанности исполнения государственных поручений возникает не с момента достигнутого соглашения между государственным органом — нанимателем

¹ Учебник «Советское трудовое право», 1946, стр. 63.

² Нельзя согласиться с мнением авторов учебника «Советское трудовое право», изд. в 1946 г.: «Заключенный трудовой договор порождает обязанность администрации издать соответствующий приказ о зачислении на работу» (стр. 128).

³ Учебник «Советское трудовое право», 1946 г., стр. 137.

и поступающим на государственную службу, а с момента назначения последнего на должность. С этого момента лицо наделяется служебными правами и становится носителем определенных должностных и личных прав по службе. Последующее утверждение назначения лица вышестоящим государственным органом не изменяет этого положения. Оно имеет, конечно, юридическое значение в том отношении, что к односторонне выраженному акту назначения присоединяется воля вышестоящего органа государства. Несогласие последнего с назначением лица на государственную службу прекращает на будущее данное государственно-служебное отношение, не лишая юридического значения этого отношения с момента назначения на должность до отказа в утверждении назначенного в должности.

Важное значение имеет то обстоятельство, что условия поступления на государственную службу и условия выполнения служебных обязанностей и, стало быть, использования должностных прав определяются императивными, а не диспозитивными нормами. В силу этого указанные условия не могут измениться волею нанимателя и занимающегося. Государство устанавливает, например, что «Медицинские и фармацевтические работники при поступлении на службу по своей специальности обязаны предъявить администрации учреждения документы о полученном ими специальном образовании. Должностные лица, принявшие на работу медицинских и фармацевтических работников без предъявления ими документов об образовании, несут ответственность в уголовном порядке»¹.

Или: «На должности инспекторов охраны лесхозов, инспекторов и начальников отделов охраны территориальных управлений и трестов... назначаются преимущественно лица, окончившие высшие или средние лесотехнические учебные заведения»². Действующее законодательство устанавливает, например, что работникам, выдвинутым на руководящую работу в органы прокуратуры из числа партийного и советского актива и утвержденным в соответствующих должностях, не присваивается классный чин в течение шестимесячного кандидатского стажа, если они имеют высшее не юридическое образование³.

Эти нормы, определяющие условия поступления на государственную службу и условия ее прохождения, не могут быть изменены одностороннею волею должностного лица — нанимателя.

¹ Постановление ВЦНК и СНК РСФСР от 1 декабря 1924 г. (СУ РСФСР, 1924 г., № 88, ст. 892).

² «Положение о государственной лесной охране СССР», утвержденное СНК СССР 26 августа 1939 г. (СП СССР, 1939 г., № 51, ст. 426).

³ Положение о классных чинах работников органов Прокуратуры СССР, утвержденное Президиумом Верховного Совета СССР 16 сентября 1943 г. (Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР 1938—1944 гг., 1945 г., ст. 341).

Государственно-правовой характер служебных отношений обуславливает особый порядок их прекращения. Желание работающего оставить государственную службу не является достаточным основанием для прекращения государственно-служебного отношения. Необходим односторонний административный акт, который может быть издан как в результате удовлетворения желания работающего, так и против его воли.

При избрании на новый срок лица, занимающего выборную должность, при отстранении от должности распоряжением органов государственного контроля, при досрочном отзыве выборного лица, утрате им доверия или при отмене разрешения на совместительство в данном учреждении желание или нежелание работающего не имеет юридического значения. В этих случаях односторонне выраженный акт о смещении является основанием прекращения государственно-служебных отношений. Это сохраняется и во всех других случаях, даже в тех, когда на стороне работающего имеется формальное основание прекратить служебное отношение.

До приказа об освобождении от службы не может, например, оставить должность жена военнослужащего, которой постановлением СНК СССР от 11 октября 1940 г. предоставлено право ухода из учреждения в случае перевода ее мужа в другую местность¹. Государственно-служебное отношение между этим лицом и соответствующим государственным учреждением прекращается не с момента возникновения ее права на уход из учреждения, а с момента освобождения от должности административным актом. Самовольное оставление государственной службы преследуется в уголовном порядке. Следовательно, решающее значение имеет воля государственного органа. Постановлением Совета Министров СССР от 13 августа 1946 г., например, были аннулированы все вакантные должности по состоянию на 15 августа 1946 г. и запрещено дальнейшее расширение штатов. Этим актом было аннулировано более 730 тыс. вакантных должностей². Разумеется, что все соглашения, состоявшиеся до этого постановления между нанимавшимися и нанимателями — государственными органами, не вступили в юридическую силу. Они также были аннулированы этим постановлением Совета Министров СССР.

Таков характер государственно-служебных отношений, определяемый особенностями функций, к выполнению которых призываются государственные служащие.

Лица, поступающие на государственную службу, вступают не только в государственно-служебные отношения. Трудящийся, назначенный на должность в государственном аппарате, наделяется соответствующими служебными правами и приобретает личные права как работающий по найму. Служебные права представляют-

¹ См. СП СССР, 1940 г., № 28, ст. 680.

² Зверев, Государственный бюджет СССР на 1947 г., Госфиниздат, 1947, стр. 24.

ся ему для выполнения определенной работы по осуществлению государственной функции. Это его полномочия, которые он имеет право и обязан использовать для разрешения государственных задач. Личные права предоставляются служащему для удовлетворения его личных потребностей. К личным правам относятся право на заработную плату, на отпуск, социальное страхование и социальное обеспечение и т. п. Эти права принадлежат служащему лично, и потому они могут защищаться в обычном порядке, установленном для всех работающих по найму, по общему для всех трудовому праву. Следовательно, государственный служащий как носитель служебных прав для осуществления государственных функций вступает в государственно-служебные отношения, а как носитель личных прав работающего по найму является участником трудового отношения. Государственно-служебные отношения регулируются административным правом, а трудовые — трудовым правом.

Особый характер функций, выполняемых государственными служащими, предопределяют особенности в порядке назначения на должность и освобождения от должности, в регулировании продолжительности рабочего дня, отпусков, должностных окладов, совместительства и замещения, в регулировании дисциплинарной и материальной ответственности государственных служащих, в прохождении ими службы и др.

Рассмотрим важнейшие особенности правового регулирования советской государственной службы.

Государственные служащие особенно обязаны «по своему положению и предоставленным правам проявлять к рабоче-крестьянскому государству честное и добросовестное отношение», — гласит постановление ЦИК СССР от 14 марта 1933 г.¹ ЦИК СССР имеет в виду положение государственных служащих и предоставленные им права для осуществления функций государства. И действительно, государственные служащие, выполняя порученную им работу, действуют от имени органов, в которых они занимают должности. Законные требования государственных служащих носят обязательный характер, ибо они осуществляют функции государства и выступают от лица государства. Именно такое положение государственных служащих обязывает их использовать предоставленные права в полном объеме и в случаях, определенных законодательством. На государственных служащих возлагается обязанность неуклонно соблюдать требования законности, оберегать вверенную им социалистическую собственность, охранять и укреплять политическую и экономическую основу советского государства.

Положение государственных служащих и предоставленные им права обязывают их не выходить за рамки служебных полномочий, совершать действия лишь в пределах предоставленных прав. Государственные служащие обязаны сознательно и точно выполнять возложенные на них обязанности, проявляя при этом добросовестное отношение к делу и инициативу¹.

По своему положению и по предоставленным правам государственные служащие обязаны строго хранить вверенную им по службе государственную и служебную тайну. Это общее для всех советских граждан требование имеет особо важное значение для государственных служащих, которые в силу их служебного положения имеют больший доступ к сведениям, охраняемым в порядке государственной или служебной тайны.

Таким образом, положение государственных служащих и характер предоставленных им прав выдвигают необходимость предъявления к государственным служащим особых требований. Этим объясняется и то огромное значение, которое имели и имеют в настоящее время вопросы подготовки, переподготовки, подбора, учета и распределения кадров работников государственного аппарата. В решениях всех съездов ВКП(б) находили отражение вопросы улучшения государственного аппарата и его личного состава.

Особое значение приобрели эти вопросы в связи со вступлением в период завершения построения социализма и постепенного перехода к коммунизму, когда проблема кадров была выдвинута товарищем Сталиным на одно из первых мест.

В выступлениях товарища Сталина на февральско-мартовском Пленуме ЦК ВКП(б) (1937 г.) и на XVIII съезде ВКП(б) были указаны пути разрешения проблемы кадров государственного аппарата: централизация дела подбора кадров; тщательное изучение достоинств и недостатков работников; приспособление дела подбора и расстановки кадров к требованиям политической линии партии; коммунистическое воспитание советских кадров; поднятие теоретического уровня и политическая закалка наших кадров.

Решающее значение в борьбе за укрепление кадров имеет политическое воспитание советских кадров «... чтобы претворить в жизнь правильную политическую линию, — указывал товарищ

¹ Но «Выполнение должностным лицом распоряжений начальника, отданных последним с преступной целью, не содержит состава преступления, если должностное лицо не знало и не должно было знать о преступных целях отдавшего распоряжение» (см. «Судебная практика Верховного суда СССР», 1943 г. вып. IV, стр. 21, определение от 6 января 1943 г. по делу Джебранова и Васильевой).

При столкновении обязанностей служебной дисциплины с обязанностью честного отношения к социалистическому государству и его правительству последняя должна иметь преимущество. Отсюда ответственность государственного служащего за исполнение в порядке служебной дисциплины распоряжений вышестоящих начальников, противоречащих закону или прямо его нарушающих.

¹ СЗ СССР, 1933 г., № 19, ст. 108.

Сталин на XVIII съезде ВКП(б). — нужны кадры, нужны люди, понимающие политическую линию партии, воспринимающие ее, как свою собственную линию, готовые провести ее в жизнь, умеющие осуществлять ее на практике и способные отвечать за нее, защищать ее, бороться за нее. Без этого правильная политическая линия рискует остаться на бумаге»¹.

По-большевистски воспитывать кадры — это значит воспитывать их в духе неустанныго овладения марксистско-ленинской теорией. Чтобы сознательно и успешно выполнять свою работу, государственный служащий должен быть не только специалистом в определенной области, но и понимать политику государства. «...должен быть вместе с тем политиком-общественником, живо интересующимся судьбой своей страны, знакомым с законами общественного развития, умеющим пользоваться этими законами и стремящимся быть активным участником политического руководства страной»². Государственные работники, не интересующиеся перспективой нашего движения вперед, неизбежно превращаются, по выражению товарища Сталина, «в бесперспективных делая, слепо и механически выполняющих указания сверху»³.

Эта же мысль подчеркнута в постановлении ЦК ВКП(б) от 14 ноября 1938 г. «О постановке партийной пропаганды в связи с выпуском «Краткого курса истории ВКП(б)», где сказано: «Особое значение имеет интеллигенция в такой стране, как наша, где государство направляет все отрасли хозяйства и культуры, в том числе и сельское хозяйство, и где каждый государственный работник, чтобы сознательно и с успехом выполнять свою работу, должен понимать политику государства, его задачи во вне и внутри страны» (Подчеркнуто автором. — С. С.). ✓

Положение государственных служащих и предоставленные им права предъявляют особые требования к лицам, поступающим на государственную службу. Не только политические, но и деловые качества являются критерием подбора и расстановки кадров. Соединение, сочетание политического доверия и соответствующей деловой квалификации — таково требование, предъявляемое к лицам, поступающим на государственную службу, и особенно к руководящим кадрам, поскольку «Политический руководитель отвечает не только за то, как он руководит, но и за то, что делают руководимые им»⁴. Расстановка кадров также производится с учетом их деловых и политических качеств, ибо расстановка кадров производится во имя политической идеи⁵.

Политическое доверие было положено в основу ст. 1 Временных правил о службе в государственных учреждениях и предприятиях от 21 декабря 1922 г., которая гласит:

«Не могут быть принимаемы и состоять на государственной службе лица, кои служба в госучреждениях и предприятиях запрещена судебным приговором». Уголовный кодекс РСФСР 1926 г. и соответствующие кодексы других союзных республик предусматривают как самостоятельную, так и дополнительную меру наказания — поражение права занимать государственные должности на срок не свыше пяти лет (п. «в» ст. 31 УК РСФСР). Суды обязаны учитывать исключительно важное политическое значение, какое имеет в нашей стране право занимать государственные должности, и потому в тех случаях, когда они находят нужным поразить гражданина в этих правах, надо конкретно указать в приговоре, какие именно ответственные должности (а не всякие государственные должности) запрещается занимать осужденному и на какой срок.

В последующие годы правительство СССР осудило неправильную практику увольнения работника или отказ в приеме на работу исключительно по формальным мотивам, например из-за социального происхождения, наличия административных взысканий или судимости в прошлом, осуждения родителей или родственником увольняемого и т. п., поскольку это не предусмотрено специальным законом (см. постановление Комиссии Советского Контроля при СНК СССР, утвержденное СНК СССР 26 мая 1936 г. (СЗ СССР, 1936 г., № 31, ст. 276).

Таким образом лишение права поступления на государственную службу допускается только в судебном порядке. Но при расстановке кадров, наборе на государственную службу в то или иное учреждение принимаются во внимание деловые и политические качества того или иного лица.

Соответственно усилению роли и значения дела правильного подбора и расстановки кадров были проведены организационные мероприятия в министерствах и иных центральных органах. По решению XVIII съезда ВКП(б) в министерствах были введены специальные должности заместителей министров по кадрам. Распределение молодых специалистов, окончивших высшие учебные заведения, должно производиться лично министром, как это установлено постановлением СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 4 марта 1938 г. В постановлении ЦК ВКП(б) 1946 г., принятом в результате проверки состояния работы с руководящими кадрами в ряде министерств и ведомств⁶, вновь подчеркивается обязанность руководителей министерств и ведомств лично заниматься расстановкой кадров, учитывая новые задачи нашего государства, при подборе и расстановке кадров объективно оценивать политические и деловые качества работников, шире развернуть повышение деловой и полити-

¹ Сталин. Вопросы ленинизма, изд. 11, стр. 595.

² Там же, стр. 599.

³ Там же, стр. 598.

⁴ Ленин, Соч., т. XXVI, стр. 75.

⁵ Ленин и Сталин о Якове Михайловиче Свердлове. Партиздат, 1937, стр. 16.

⁶ Передача газеты «Правда» № 306 от 27 декабря 1946 г.

ческой подготовки кадров, настойчиво и повседневно воспитывать кадры в духе правдивости и честности по отношению к государству.

В этом же постановлении указывается на необходимость повышения роли коллегий министерств и воспитания кадров, подборе и расстановке работников.

Особенности в порядке назначения на должность и освобождения от должности также объясняются характером функций, выполняемых государственными служащими.

Общей чертой является централизация дела назначения и смещения государственных служащих.

Высшие должностные лица — министры назначаются и смещаются Верховным Советом, а в период между сессиями Верховного Совета — Президиумом Верховного Совета с последующим внесением на утверждение Верховного Совета.

Руководители специальных органов при Совете Министров, заместители министров и члены коллегий министерств назначаются и смещаются соответствующим Советом Министров.

В министерствах установлены различные номенклатуры должностей, назначение на которые (так же как и освобождение от них) производится министром, заместителем министра, начальником главного управления, руководителем местного (республиканского, областного или районного) органа этого министерства.

Для ряда категорий государственных служащих установлен централизованный порядок назначения и смещения (заведующие отделами здравоохранения, заведующие отделами народного образования, директора школ, заведующие школами, учителя, врачи, инспекторы народнохозяйственного учета, государственные санитарные инспекторы, начальники управлений министерства юстиции, старшие нотариусы, судебные исполнители, хозяйственные и технические руководители главных управлений, трестов и предприятий, прокуроры всех степеней, уполномоченные Министерства заготовок по районам, краям, областям и республикам и другие категории государственных служащих).

В отношении некоторых категорий государственных служащих установлен порядок последующего утверждения вышестоящи-

ми органами назначения на должность или освобождения от нее (например, заведующие отделами социального обеспечения)¹.

Для замещения должностей лесной охраны необходимо пройти обязательный минимум². Должности учителей начальной и средней школы замещаются лицами, имеющими соответствующее профессиональное звание, — учителя начальной школы или учителя средней школы³. Лица, не имеющие технического образования, могут быть назначены на должность мастера только после проверки в аттестационной комиссии предприятия⁴. На должность экономистов назначаются лишь лица, имеющие высшее экономическое образование⁵.

В силу особого характера выполняемых функций установлен для государственных служащих более продолжительный (от 2 недель до месяцев) испытательный срок, а для рабочих — не более 6 дней⁶.

Специфическим для государственно-служебного отношения является установление стажировки для поступающих на службу в судебно-прокурорский аппарат лиц, ранее не работавших в этих органах. Постановлениями СНК СССР от 28 сентября 1937 г. и 17 мая 1938 г. было установлено, что окончившие юридические вузы молодые специалисты, ранее не работавшие на судебной или прокурорской работе, до занятия ими должностей народного судьи, следователя, члена областного или краевого суда, нотариуса или защитника обязывались пройти стаж работы до 6-месячного срока. Во время прохождения стажерской практики они получают зарплату: в органах суда — в размере 75% ставки судьи или члена суда, в органах прокуратуры — 75% ставки следователя, на должности помощника нотариуса — по ставке последнего и при прохождении стажа в коллегии защитников — по ставке, установленной президиумом коллегии защитников⁷.

Особенности государственно-служебных отношений сказываются и на порядке обжалования освобождения от должности некоторых категорий государственных служащих (по нашей классификации — должностных лиц и представителей власти).

В отношении этих групп государственных служащих, примерный перечень которых был установлен постановлением Нарком-

¹ Постановление СССР от 13 декабря 1939 г. (СП СССР, 1940 г., № 1, ст. 12); Постановление ЦК ВКП(б) и СНК СССР от 10 апреля 1936 г. (СЗ СССР, 1936 г., № 19, ст. 154—155); Постановление СНК СССР от 23 апреля 1938 г. (СП СССР, 1938 г., № 21, ст. 132); Постановление СНК СССР от 17 августа 1934 г. (СЗ СССР, 1934 г., № 42, ст. 331); Приказ Наркомздрава СССР от 8 марта 1940 г. (Официальный сборник Наркомздрава СССР, 1940 г., № 9); Постановление СНК РСФСР от 1 июня 1939 г. (СП РСФСР, 1939 г., № 8, ст. 26); Постановление СНК РСФСР от 10 октября 1940 г. (СП РСФСР, 1940 г., № 17, ст. 71); Постановление СНК СССР от 16 сентября 1940 г. (СП СССР, 1940 г., № 27, ст. 644); статьи 115 и 116 Конституции СССР 1936 г.; Постановление СНК СССР от 4 июня 1943 г. (СП СССР, 1943 г., № 8, ст. 141).

¹ Постановление СНК РСФСР от 17 ноября 1943 г.
² Постановление СНК СССР от 20 августа 1939 г. (СП СССР, 1939 г., № 51, ст. 326).
³ Постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 10 апреля 1936 г. (СЗ СССР, 1936 г., № 19, ст. 164).
⁴ Постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 27 мая 1940 г. (СП СССР, 1940 г., № 15, ст. 361).
⁵ Постановление СНК СССР от 15 мая 1943 г. (СП СССР, 1943 г., № 7, ст. 118).
⁶ Статья 38 и 39 КЗОТ РСФСР.
⁷ СЗ СССР, 1937 г., № 66, ст. 304 и СП СССР, 1938 г., № 24, ст. 153.

труда СССР 18 октября 1923 г.¹, введен только административный порядок обжалования увольнения.

Существенное значение имеют особенности регулирования начала и окончания работы государственных учреждений, продолжительности рабочего дня государственных служащих, порядка предоставления отпусков работникам аппарата, регулирования должностных окладов, штатов, совместительства и заместительства в государственном аппарате.

Связь работы государственных учреждений с другими учреждениями и организациями, осуществление ими управленческих функций определяет время начала и окончания их работы. Постановлением СНК СССР от 27 июня 1940 г. установлено, что время начала и окончания работы по предприятиям определяется директором предприятия, а по учреждениям — решениями местных Советов депутатов трудящихся.²

Характер работы, выполняемой государственными служащими, не представляет часто возможности ограничить продолжительность рабочего дня определенным, заранее установленным числом рабочих часов. Рабочий день этих категорий государственных служащих определяется объемом возлагаемой на них работы. Не число рабочих часов, а выполнение возложенного объема обязанностей является мерилом труда для этих государственных служащих. Служащий должен посвятить своей работе столько времени, сколько необходимо для непрерывного осуществления им возложенных на него обязанностей. Эта особенность вытекает из содержания функций, выполняемых служащими государственного аппарата. Требование нормального функционирования аппарата, бесперебойности его работы предопределяет эту особенность. Советское законодательство устанавливает для определенной группы государственных служащих ненормированный рабочий день, который, однако, исходя из характера выполняемых служащими функций, не может быть менее общеустановленного рабочего дня. Для этой группы государственных служащих также обязательны общие правила прихода на работу и прекращения работы, ибо и они обязаны обеспечивать нормальное функционирование аппарата. Но они обязаны работать сверх установленной продолжительности рабочего дня в целях обеспечения бесперебойной деятельности государственного учреждения. Разумеется, что в этих случаях идет речь о выполнении лицами с ненормированным рабочим днем обязанностей, которые на них возложены должностными инструкциями. Они могут привлекаться к работам, даже не относящимся к занимаемым ими должностям. Это подчеркивает специальное назначение ненормированного рабочего дня — полное выполнение служебных обязанностей, что обеспечивает правильную работу государственного учреждения. Они обязаны выполнять поручения, кото-

рые относятся к их специальности и к занимаемой ими должности, поскольку круг обязанностей служащего не может быть ограничен определенным перечнем вопросов³.

Соображения непрерывности выполнения государственных функций определяют особенности предоставления очередных отпусков работникам учреждений. Ст. 35-а «Правил об очередных и дополнительных отпусках», утвержденных НКТ СССР 30 апреля 1930 г., гласит: «в течение каждого месяца должны уходить в отпуск 8—9% всего состава работников. Отгулы от указанных норм допускаются только в органах, связанных с обслуживанием сезонных работ»⁴.

В отношении государственных служащих установлен особый порядок регулирования размеров заработной платы. Государственное нормирование заработной платы государственных служащих имеет в виду установление твердых должностных окладов на основе твердых штатов и твердой номенклатуры должностей.

Размеры заработной платы рабочих, как известно, определяются на основе тарифных сеток, тарифных ставок и норм выработки.

Такое государственное нормирование заработной платы служащих тесным образом связано с задачами упорядочения штатного дела, упразднения искусственно созданных звеньев государственного аппарата, устранения параллелизма в работе учреждений и ликвидации всяких излишеств в советском аппарате⁵.

Специфика работы, выполняемой государственными служащими, учитывается при установлении в централизованном порядке твердых должностных окладов. Основными показателями при определении должностных окладов являются: объем работы, квалификация, ответственность за порученные функции. Учет всех этих показателей особенно ясен в специальных актах СНК СССР и ЦК ВКП(б), устанавливающих новые повышенные должностные оклады⁶.

Объем работы невозможно определить с предельной точностью. Поэтому устанавливаются количественные, самые разнообраз-

¹ Примерный перечень должностей с ненормированным рабочим днем в учреждениях дан в следующих актах: Приложение к постановлению НКТ РСФСР 20 апреля 1928 г. № 112 (Известия НКТ, 1928 г., № 25—26); Постановление НКТ РСФСР 20 июля 1928 г., № 205 (Известия НКТ, 1928 г., № 38—39) и Постановление НКТ РСФСР 28 августа 1931 г. № 52 (Известия НКТ, 1931, № 28).

² Известия НКТ СССР, 1930 г., № 13.

³ Постановление СНК СССР от 5 июня 1941 г. об учреждении Государственной штатной комиссии при СНК СССР.

⁴ См., например, Постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 13 декабря 1942 г. «О повышении заработной платы медицинским работникам» (СП СССР, 1944 г., № 2, ст. 25); Постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 11 августа 1943 г. «О повышении заработной платы учителям и другим работникам начальных и средних школ» (СП СССР, 1943 г., № 11, ст. 197); Постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 16 августа 1944 г. «О повышении заработной платы работников библиотек» (СП СССР, 1944 г., № 12, ст. 166).

⁵ Трудм. академии

¹ «Известия Наркомтруда», 1930 г., № 1—2.

² СП СССР, 1940 г., № 16, ст. 385, п. 2.

ные по своему характеру показатели, которые, пожалуй, не столько определяют самый объем работы того или иного служащего, сколько дают возможность отграничить его от объема работы другого служащего. Для медицинских работников в этом отношении установлены следующие показатели: характер лечебного учреждения, число врачебных посещений, число подчиненных врачей, стаж работы по специальности, образование, числооек в лечебном учреждении и т. п. Для учителей начальных и средних школ: категория местности, стаж педагогической работы, образование, число учащихся в школе и т. п. Для библиотечных работников: категория местности, стаж библиотечной работы, образование, количество штатных единиц в библиотеке.

Квалификация служащего устанавливается и более определенными показателями: стаж работы, образование, ученая степень, ученое звание и т. п.

Ответственность, возлагаемая на работника государственного аппарата, определяется его служебным положением, важностью ученого звание и т. п.

В связи с заработной платой государственных служащих имеет значение вопрос о выслуге лет и надбавках к заработной плате за продолжительность службы в определенном ведомстве. Надбавки за выслугу лет установлены для определенных категорий государственных служащих: директорам, завучам и учителям неполных средних, средних школ и педагогических училищ¹.

Государственным служащим, признанным особо ценными и проявившим себя особой инициативой и знанием дела, могут быть установлены персональные оклады. Такие оклады устанавливаются либо министрами СССР, либо Советом Министров Союзной республики и не могут превышать 150% должностного оклада, утвержденного для занимаемой специалистом должности².

Особо следует отметить порядок совместительства государственных служащих. Интересы бесперебойной работы аппарата требуют упорядочения совместительства. СНК СССР Постановлением от 11 марта 1933 г.³ установил разрешительный порядок совместительства, причем совместительство допускается при наличии письменного разрешения руководителей обоих заинтересованных учреждений. Воспрещается одновременная работа в двух учреждениях или предприятиях, если одно из них подчинено другому. Если же одно из двух учреждений или предприятий подконтрольно или поднадзорно другому в каком-либо отношении, то не допускается одновременная служба в этих учреждениях или предпри-

ятиях в тех областях работы, в которых установлена такая подконтрольность или поднадзорность.

Действующее законодательство воспрещает определенным категориям государственных служащих совместительство вне ведомств, в которых они работают. Об этих ограничениях совместительства сказано во Временных правилах о службе в государственных учреждениях и предприятиях⁴.

Особенности государственной службы определяют особенности регулирования дисциплинарной, материальной и уголовной ответственности государственных служащих.

Действующее законодательство специально выделяет особую категорию государственных служащих, которые несут дисциплинарную ответственность в порядке подчиненности⁵. Обжалование таких дисциплинарных взысканий возможно лишь в административном порядке. В отношении работников учреждений и управленческого аппарата хозяйственных органов, виновных в нарушении правил общей и противопожарной охраны служебных зданий и помещений и правил хранения служебных документов, могут быть наложены дисциплинарные взыскания и в виде штрафа до 200 рублей, смещения на низшую должность на срок до одного года и арест сроком до 20 дней с выполнением служебных обязанностей⁶.

На государственных служащих может быть наложен денежный взыскание за причинение ущерба государству. Порядок наложения денежных взысканий регулируется не ст. ст. 83—83⁶ КЗоТ, а правилами производства денежных взысканий органами Министерства государственного контроля, утвержденными правительством СССР 13 мая 1941 г.⁷

Наконец, государственные служащие несут повышенную уголовную ответственность за нарушение государственного правопорядка. Это особенно ярко выступает в Указе Президиума Верховного Совета СССР от 9 июня 1947 г. «Об ответственности за разглашение государственной тайны и за утрату документов, содержащих государственную тайну»⁸. Разглашение сведений, составляющих государственную тайну, совершенное лицами, которым были доверены эти сведения или которые могли получить эти сведения в силу своего служебного положения, если эти действия не квалифицируются как измена родине, карается заключением в исправительно-трудовой лагерь сроком от 8 до 12 лет (ст. 1).

¹ СУ РСФСР, 1923 г., № 1, ст. 8, п. 6 и СЗ СССР, 1933 г., № 19, ст. 110, п. 16.

² Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 20 марта 1932 г. (СУ РСФСР, 1932 г., № 32, ст. 152) и Постановление НКТ РСФСР от 4 августа 1932 г. (Известия НКТ, 1932 г., № 24).

³ Постановление ЦИК и СНК СССР от 7 июля 1932 г. (СЗ СССР, 1932 г., № 53, ст. 319).

⁴ СП СССР, 1941 г., № 13, ст. 248.

⁵ «Правда» от 9 июня 1947 г.

¹ См. пункты 7 и 8 Постановления СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 11 августа 1943 г. (СП СССР, 1943 г., № 11, ст. 197).

² Инструктивное письмо НКФ СССР № 237 от 4 мая 1945 г. (Сборник постановлений, приказов и инструкций по финансово-хозяйственным вопросам, 1945 г., № 6), в котором изложено Постановление СНК СССР от 5 апреля 1945 г. № 676, регулирующее порядок назначения персональных окладов.

³ СЗ СССР, 1933 г., № 19, ст. 110.

То же действие, совершенное частным лицом, карается заключением в исправительно-трудовой лагерь на срок от 5 до 10 лет.

Повышенная ответственность государственных служащих определяется тем, что они в силу предоставленных им полномочий могут совершать такие правонарушительные действия, которые не всегда возможны со стороны иных граждан и которые представляют большую социальную опасность потому, что они подрывают авторитет закона, колеблют прочность социалистического правопорядка.

В заключение следует отметить особенности прохождения службы государственными служащими, в первую очередь ведомств, где введены для некоторых категорий работников звания (классные чины, ранги).

В течение 1941—1947 гг. для определенных категорий государственных служащих некоторых ведомств введены специальные звания (классные чины, ранги),¹ кроме тех, которые были установлены ранее для военнослужащих, а также для работников органов Министерства государственной безопасности и Министерства внутренних дел.

Установленные звания (классные чины, ранги) имеют важное значение. Они отчетливо выражают специальную квалификацию, служебный стаж, заслуги и объем прав государственного служащего. Значение их заключается также в том, что для лиц, имеющих звание, устанавливается определенный порядок прохождения службы. Связь между установленными званиями и определенным порядком прохождения службы подчеркнута, например, в Указе Президиума Верховного Совета СССР от 10 сентября 1947 г., ст. 4 которого гласит: «Поручить Совету Министров СССР утвердить Положения о прохождении службы руководителями и инженерно-техническими работниками угольной промышленности и строительства угольных шахт».

¹ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 9 мая 1941 г. «Об установлении дипломатических рангов для дипломатических представителей СССР за границей» (Ведомости Верховного Совета СССР, 1941 г., № 21); Указ Президиума Верховного Совета СССР от 28 мая 1943 г. «Об установлении рангов для дипломатических работников НКВД, посольств и консульств СССР за границей» (Ведомости Верховного Совета СССР 1931 г., № 22); Указ Президиума Верховного Совета СССР от 4 сентября 1943 г. «О введении персональных званий и новых знаков различий для личного состава железнодорожного транспорта» (Ведомости Верховного Совета СССР, 1943 г., № 32); Указ Президиума Верховного Совета СССР от 16 сентября 1943 г. «Об установлении классных чинов для прокурорско-следственных работников органов прокуратуры» (Ведомости Верховного Совета СССР, 1943 г., № 30); Указ Президиума Верховного Совета СССР от 1 сентября 1947 г. «О введении персональных званий и новых знаков различий для личного состава Министерства речного флота»; Указ Президиума Верховного Совета СССР от 10 сентября 1947 г. «О введении персональных званий для руководителей и инженерно-технических работников угольной промышленности и строительства угольных шахт»; Указ «О введении персональных званий для инженерно-технического и руководящего состава Министерства геологии».

Наиболее отчетливо эта связь видна в Положении о классных чинах работников органов Прокуратуры СССР, утвержденном Президиумом Верховного Совета СССР 16 сентября 1943 г.¹

В Положении определяется следующее: 1) прокурорско-следственному работнику присваивается классный чин, соответствующий занимаемой им должности; 2) присвоение последующего классного чина производится только в порядке постепенности; 3) продвижение по работе производится, как правило, с получением очередного классного чина; 4) очередной чин не присваивается лицам, прослужившим в органах прокуратуры установленный срок в одном классном чине, но при аттестации не обнаружившим должных званий и своего роста; 5) установлены определенные сроки выслуги для чинов 11—4-х классов с тем, однако, что, начиная с 8-го класса и выше, очередной чин может быть присвоен только лицам, имеющим высшее юридическое образование; 6) лица, не имеющие классных чинов, получают оклад заработной платы ниже установленного на 15—25%.

В других ведомствах имеются иные особенности. Так, например, руководящие и инженерно-технические работники угольной промышленности и строительства угольных шахт награждаются орденами и медалями за выслугу лет и безупречную работу в угольной промышленности и на строительстве угольных шахт.²

Для работников просвещения, медицинских и ветеринарных работников в сельских местностях и рабочих поселках, агрономов, работающих в сельских местностях, установлены пенсии за выслугу лет. Правом на получение пенсии по выслуге лет пользуются указанные лица, если они прослужили на этих должностях не менее 25 лет.³

С введением персональных званий для учителей начальных и средних школ был установлен новый порядок назначения, перевода и увольнения учителей, директоров и заведующих школ.⁴

Таковы некоторые особенности прохождения службы работников ряда ведомств.

¹ Сборник законов СССР и Указов Президиума Верховного Совета СССР, 1938—1944 гг., 1945 г., стр. 337—342.

² Указ Президиума Верховного Совета СССР от 10 сентября 1947 г.

³ СЗ СССР, 1929 г., № 46, ст. 396; СЗ СССР, 1929 г., № 31, ст. 285; СП СССР, 1943 г., № 14, ст. 257; СЗ СССР, 1929 г., № 63, ст. 582; Известия НКТ СССР, 1930 г., № 26—27.

⁴ Постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 10 апреля 1936 г. «О порядке введения персональных званий для учителей и назначения учителей, заведующих и директоров школ» (СЗ СССР, 1936 г., ст. 164).