

Государственная гражданская служба в Мэнцзяне и ее правовое регулирование



П.Н. Дудин

доцент кафедры международного права и международных отношений юридического факультета Бурятского государственного университета, кандидат политических наук. Адрес: 670000, г. Улан-Удэ, ул. Сухэ-Батора, 6, Республика Бурятия, Российская Федерация. E-mail: dudin2pavel@gmail.com



Аннотация

В статье дается характеристика института государственной службы государства Мэнцзян, которое в 1930–1940-е гг. претендовало на лидерство в мире монгольязычных народов. Раскрывается организационная основа государственной службы, порядок замещения вакантных должностей, основные требования, права и обязанности, предъявляемые к государственному служащим, меры их поощрения и наказания. Освещаются вопросы, связанные с правовым регулированием прохождения государственной службы, роль и место японской стороны в вопросе организации государственной службы. Мэнцзян был образован при участии командования Квантунской армии и рассматривался японской стороной как плацдарм для нападения на СССР. Был сформирован государственный аппарат, включающий органы государственной власти на национальном уровне и уровне административно-территориальных единиц, составляющих основу Мэнцзяна. В научной литературе сам феномен этого политического образования изучен слабо. Данный пробел и восполняет настоящая статья. На основе опубликованных документов (нормативных правовых актов, статистических и учетных данных, обзоров, воспоминаний участников событий, а также данных, полученных современными исследователями) удалось выстроить детальную картину назначения на государственную должность и осуществления государственных должностных обязанностей. К вопросу формирования государственного аппарата, как на высшем уровне, так и на рядовых должностях оккупационные силы подходили тщательно. Несмотря на отсутствие единого нормативного правового акта, регулирующего эту сферу общественных отношений, принятые в разное время локальные акты в виде инструкций, декретов, положений и иных документов весьма подробно регламентировали большинство моментов. Статус государственного служащего давал ряд привилегий и гарантий, однако служащие не были равноправны в нем — приоритет отдавался выходцам из Японии. Активно практиковалось отраслевое регулирование некоторых вопросов, включая требования к кандидату, вопросы поощрения и др. В августе 1945 г. большинство государственных служащих потеряли работу и привилегии, некоторые были подвергнуты уголовному преследованию за сотрудничество с японскими оккупантами, а государственный аппарат, как и сам Мэнцзян, были ликвидированы.



Ключевые слова

Мэнцзян, Внутренняя Монголия, государственная гражданская служба, орган государственной власти, нормативный правовой акт, правовое регулирование

Библиографическое описание: Дудин П.Н. Государственная гражданская служба в Мэнцзяне и ее правовое регулирование // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2014. № 4. С. 179–192.

Появление в 1930–1940-х гг. на восточных рубежах некогда великой империи Чингисхана новых государств, возникших в результате и удачной международной обстановки, и благодаря возросшему национальному самосознанию, создает благоприятные условия для сравнительных исследований. Эти новые государства отвечают выдвигаемому большинством компаративистов критерию максимально возможного сходства политической и правовой культур народов, населяющих регион Внутренняя Азия. Большой интерес как для мировой, так и для отечественной науки вызывают процессы трансформации политических и правовых институтов в государствах данного региона.

Материалов, посвященных изучению и описанию процессов становления государственности у монгольских народов, достаточно, но работы, изучающие предметно государственную службу Мэнцзяна и Внутренней Монголии и ее правовое закрепление, сегодня отсутствуют. Отдельную категорию источников составляют воспоминания участников тех событий, в числе которых прежде всего — Сэцэн Захчид¹. В СССР научный задел был представлен рядом изданий², контекстно затрагивающих монгольские события. Не отличаются разнообразием и глубиной изучения современные научные изыскания начала XXI в.

В череде современных китайских ученых следует выделить Сун Цунье, который в своих работах³, используя значительный объем архивного материала, статистических данных, приводя сведения, содержащиеся в монгольской и китайской прессе 1930–1940-х гг., подробно раскрывает вопросы права и правового регулирования отдельных групп общественных отношений в Мэнцзяне.

Западная литература этого периода выходит под грифом ведущих мировых учебных центров: Оксфорда, Кембриджа, Токийских университетов, куда некоторое время назад устремился поток эмигрантов из Внутренней Монголии. В своих трудах авторы⁴ не изучают именно Мэнцзян — в большинстве книг он упоминается при описании событий на Севере Китая или во Внутренней Монголии на фоне японской оккупации. Среди трудов монгольских авторов подобного рода работы также встречаются крайне редко, однако следует выделить объемный труд Д. Зоригта «Дэ Ван»⁵, переизданный в 2011 г.

Вне зависимости от возросшего объема научного материала, который освещает события во Внутренней Монголии в первой половине XX в., комплексных работ собственно по Мэнцзяну до настоящего времени нет. Представленные труды имеют иной предмет изучения, фрагментарны и зачастую конъюнктурны, что говорит о необходимости изучения этого вопроса.

¹ *Sechin Jagchid*. The Last Mongol Prince: The Life and Times of Demchugdongrob, 1902–1966. Bellingham, Washington: Center for East Asian Studies, Western Washington University Publ., 1999 и др.

² Богословский В.А., Москалев А.А. Национальный вопрос в Китае (1911–1949). М.: Наука, 1984; Новейшая история Китая. 1928–1949 / под ред. М.И. Сладковского. М.: Наука, 1984 и др.

³ Сун Цунье. Характеристика правовой системы псевдорегима в Мэнцзяне // Научный журнал (социальные науки) факультета политики и права Педагогического университета Баотоу. 2010. № 23 (5). (宋从越, 伪蒙疆政权立法的特点, 阴山学刊(社会科学版), 包头师范学院, 政治与法律学院, 内蒙古, 包头, 2010年05期23 (5)); Сун Цунье. Характеристика правового регулирования экономических ресурсов Мэнцзяна. Хух-Хото: Издательство Университета Внутренней Монголии, 2011. (伪蒙疆政权的物资统制法律制度, 发布时间, 作者: 宋从越, 内蒙古大学2011年), и др.

⁴ *Beasley W. G.* Japanese imperialism 1894–1945. Oxford: Oxford University Press, 1987; *Moise E.E.* Modern China: A History. London and New York: Longman, 1986 и др.

⁵ *Зоригт Доржийн*. Дэ Ван. Улаанбатаар: Адмон. 2009.

Институт гражданской службы всегда занимало ключевое место в обеспечении функционирования государства. Силами государственных служащих реализуется государственная политика и воплощается в жизнь государственная воля. Именно этот фактор, наряду с некоторыми другими, заставил японские оккупационные силы уделить серьезное внимание формированию государственной системы создаваемых ими государствовподобных образований, подбору и расстановке кадров. В связи с тем, что в настоящее время происходят активные преобразования системы государственного управления, как в России, так и за рубежом, все большую значимость приобретает изучение мирового опыта организации и функционирования гражданской службы, в первую очередь, в странах Азиатско-Тихоокеанского региона. С наступлением эпохи Мэйдзи Япония приступила к реформированию многих сфер общественной жизни, включая государственное управление, и преуспела в этом. Накопленный опыт она предполагала перенести на оккупированные территории, однако поражение во Второй мировой войне не позволило этим планам осуществиться до конца.

В связи с этим исследование правового института государственной службы на оккупированных территориях Северо-Восточного Китая обусловлено как его значимостью в системе функционирования современного государства и общества, так и особенностями подхода динамично развивающегося права государств Дальнего Востока, с которыми у России традиционно были общие стратегические экономические, военные и другие интересы.

I.

В июне 1936 г. Военное правительство провозглашает независимость Внутренней Монголии от Китая, а в 1937 г. преобразуется в Автономное правительство Мэнцзяна. Начинается процесс формирования государственного аппарата и органов государственной власти, который включал в себя высший состав лиц, осуществляющих процесс государственного управления, и рядовой состав гражданских служащих, обеспечивающих этот процесс. Основным нормативным правовым актом был Временный Органический закон⁶. Именно он определял систему органов государственной власти, полномочия и порядок формирования высших органов государственной власти.

Главой государства был президент. В соответствии с Временным Органическим законом: «Президент от имени Объединенного Монгольского государства ... концентрировал в своих руках всю полноту государственной власти». Президент избирался на съезде высшей аристократии. Подобные съезды проходили регулярно, но президентов они избирали дважды: в октябре 1937 г.⁷ и в августе 1938 г. С марта по август 1938 г. в связи со смертью предыдущего главы государства пост президента оставался вакантным.

В 1938 г. вводится пост вице-президента, а в следующем году, с объединением трех территорий (собственно Мэнцзяна, Южного Чахара и Северной Шаньси) предусматривалась должность не одного, а уже двух вице-президентов, которые были призваны исполнять обязанности главы государства в случае невозможности их выполнения прези-

⁶ Сайхан, Чжинхай, Судбэлиг. История Внутренней Монголии периода Китайской Республики. Хух-Хото: Изд-во Университета Внутренней Монголии, 2007. С. 151 (赛航, 金海, 苏德毕力格, 民国内蒙古史, 内蒙古大学出版社, 2007年151页).

⁷ Japanese Halt Advance on the Yangtze // The Singapore Free Press and Mercantile Advertiser. August 2. 1938. P. 2.

дентом. Несмотря на то, что должность вице-президента была скорее церемониальной, тем не менее ее занимали политические «тяжеловесы»: Юй Пинцин, расстрелянный в 1945 г. по приговору чрезвычайного суда после поражения японцев⁸ и Ся Гунн, ушедший в отставку незадолго до своей смерти в 1941 г.⁹ Поскольку они возглавляли полуавтономные режимы Чанани (Южного Чахара) и Цзньбэя (Северной Шаньси)¹⁰, назначение их на высокий пост было своего рода компенсацией за утраченный при объединении статус. Генерал Ли Шоусинь, сменивший в январе 1941 г. Ся Гуна и ставший в июне 1941 г. вторым человеком в Мэнцзяне, обладал огромным авторитетом среди военных, и его повторное избрание на пост вице-президента было продиктовано политической необходимостью.

Правительственные функции выполнял Государственный Административный Совет¹¹, который возглавлял председатель Совета, чей статус соответствовал статусу премьер-министра. В 1944 г. в структуру Государственного Административного Совета были внесены изменения: предусматривались должности руководителей направлений государственной политики в статусе заместителей председателя: руководитель внутренней политики государства, руководитель экономической политики, руководитель военной политики и руководитель судебной (правоохранительной) политики. При этом каждый из руководителей уже возглавлял профильную структуру на уровне одного из правительственных учреждений. Должность заместителя руководителя соответствующего направления должна была подчеркнуть его значимость и важность в общей политике государства.

За конкретные шаги по реализации государственной политики отвечали министерства (за всю последующую историю Мэнцзяна было создано 9 министерств), главные управления (2), управления (2), комитеты (4) и 2 структуры с правами управлений: Администрация (Управление делопроизводства) и Канцелярия (Управление делами). Высшей судебной инстанцией по всем категориям дел был Верховный суд. Создавалась Верховная прокуратура, которую возглавлял Верховный прокурор.

Решение о назначении на высшие государственные должности, включая посты министров и руководителей комитетов и управлений, принималось с участием японских консультантов¹². Японская сторона на протяжении всего периода господства старалась всячески укрепить свои позиции. На местах ситуация была аналогичной. Например, в аймаке Баян-Тал (охватывал территории, прилегающие к современным городским округам Хух-Хото, Баотоу и частично Улан-Цаб) численность административно-управленческого аппарата составляла 507 человек, из которых выходцами из Японии были 213, и лишь 55 чиновников — этнические монголы. В связи с этим, по меткому замеча-

⁸ Асахи Симбун. 21 декабря 1945 г. (《朝日新聞》1945年12月21日).

⁹ Суй Ючун. Дополненный словарь выдающихся деятелей Китайской Республики. Шицзячжуан: Народный издательский дом Хэбэя, 2007. С. 276. (徐友春主編. 石家莊. 民國人物大辭典 增訂版. 河北人民出版社. 2007, 第276頁).

¹⁰ Исторические данные провинции Шаньси. Выпуск 56. Тайюань: Народное изд-во Шаньси, 1988. С. 47. (山西文史資料56, 太原: 山西人民出版社, 1988年, 第47頁).

¹¹ Inner Mongolians set up new regime; break from Nanking // Chicago Daily Tribune. October 20. 1937. P. 9.

¹² Дин Сяочжэ. Так называемый «отец-основатель» Мэнцзяна — псевдорегим Мэнцзяна и глава корпуса японских советников Каниа Акирацуги // Журнал социальных исследований. Научно-исследовательский центр гуманитарных и социальных наук Академии общественных наук Тайбэй. 2011. Март. С. 148 (丁曉傑, 所謂“蒙疆肇建之父”——偽蒙疆政權日本最高顧問金井章次, 社會科學研究. 中央研究院人文社會科學研究中心: 台北市2011年第3期, 第148頁).

нию свидетеля тех событий Сэцэна Захчида, речь о самостоятельности воспринималась не более, чем ирония¹³. С созданием единого государства роль советников возрастает — отныне они занимают официальные государственные посты, и их число постоянно увеличивается, что, в свою очередь, ставило Мэнцзян в еще большую зависимость от японской стороны и, в итоге, обрекло на поражение и гибель.

Кандидатура на высокую должность в том или ином ведомстве рассматривалась на заседании соответствующего министерства или комитета, после чего руководитель в петиции ходатайствовал о рассмотрении кандидатуры на заседании Государственного Административного Совета. При ее одобрении кандидатура утверждалась президентом, и чиновник приступал к своим обязанностям.

Несмотря на то, что японцы стремились создать универсальную систему управления, минимально зависимую от субъективных факторов, они старались использовать родовые и феодальные отношения в своих интересах. Конъюнктурный подход к вопросу замещения высших государственных должностей можно проиллюстрировать на примере исполнения Закона «О судебной системе» Китайской Республики. Он полностью был заимствован Мэнцзяном и в дальнейшем использовался как основной в этой сфере общественных отношений. Статья 38 Закона гласила: «Председатель Верховного суда или Верховный прокурор должен иметь следующие квалификационные характеристики:

1) Судья Верховного суда или прокурор должен находиться в соответствующем статусе не менее 5 лет; или

2) Судья Верховного суда или прокурор должен соответствовать 2 классу [из 4-х] назначения на гражданские должности и иметь стаж не менее 2 лет [т.е. быть членом провинциального правительства, состоять в должности заместителя министра и т.д.] или состоять на административной должности не менее 5 лет; или

3) Судья Верховного суда или прокурор должен иметь стаж работы в законодательном органе не менее 5 лет».

Положения ст. 39 вводили ограничения на занимаемую должность: «Судья или прокурор не могут осуществлять никакую иную оплачиваемую или неоплачиваемую [общественную] деятельность, за исключением предусмотренной [разрешенной] законом».

В дополнение к этому Закону уже в Мэнцзяне был принят Закон № 30 «О замещении должности Председателя Верховного суда или Генерального прокурора», в котором предусматривалось, что «Председатель Верховного суда или Верховный прокурор могут совмещать свою должность с другой государственной или общественной должностью при соответствии требованиям ст. 38 Закона «О судебной системе»». Эта оговорка не была случайной.

Закон был существенно скорректирован Дэ Ваном для того, чтоб его родственник (дядя по материнской линии) Буяндалай мог быть назначен Председателем Верховного суда. Позднее Дэ Ван говорил, что после создания Верховного суда и Верховный прокуратуры он, с наставления главы японского корпуса советников Канаи Акирацуги, воспользовался этой возможностью и, скорректировав закон, обеспечил назначение на пост проверенного человека, хотя сам, очевидно, не был сторонником подобных мер. Однако нельзя сказать, что подобные случаи носили массовый характер — японское военное командование и оккупационные силы прекрасно понимали важно четко работа-

¹³ Захчид Сэцэн. Мои воспоминания о Дэ Ване и Внутренней Монголии. Изд-во китайской истории и литературы, 2005. С. 299–300 (札奇斯钦:《我所知道的德王和当时的内蒙古》, 中国文史出版社, 2005 年版: 299–300).

ющей системы и в дальнейшем старались исключать подобное, особенно в отношении нижестоящих должностей и чинов.

II

Помимо высших государственных и административных должностей система органов государственной власти предполагала и рядовой состав государственных гражданских служащих. Для этой категории служащих процедура была упрощена — их кандидатура рассматривалась в рамках ведомства его руководством. К отбору и назначению подходили весьма тщательно, а статус гражданского служащего нашел свое закрепление в соответствующих нормативных документах — законах, директивах, декретах, инструкциях и т.д.¹⁴ Разнообразные документы нормативного характера можно условно разделить на несколько групп.

Первую группу составляли законы, регулирующие правовое положение отдельных категорий граждан, осуществляющих государственную военную или гражданскую службу. Прежде всего, речь шла об организации судебной и правоохранительной систем. Законодательный массив включал 33 акта, из которых 9 законов были разработаны и приняты после отделения от Китая:

1. Временный закон о прокуратуре.
2. Временный закон об организации деятельности прокуратуры.
3. О подсудности судебных органов и подведомственности органов прокуратуры.
4. О формировании местных (территориальных) и высших судебных органов.
5. О формировании местных (территориальных) и высших органов прокуратуры.
6. О статусе судей.
7. О порядке формирования штата судебных и прокурорских органов.
8. О порядке назначения судей Верховного суда и высших должностных лиц прокуратуры.
9. О Канцелярии Верховного суда.

Характерной особенностью этих актов было явное смешение прокурорских и судебных функций. При этом оставшиеся 24 акта, в том числе Закон о судебной системе, были заимствованы из китайского законодательства.

Вторая группа актов касалась вопросов несения государственной гражданской службы. С 1939 по 1943 гг. принимается 68 важных документов, среди которых можно выделить следующие:

1. Директива «О жаловании и иерархии чинов гражданских служащих».
2. Декрет «О государственных гарантиях, статусе и должностных обязанностях гражданских служащих».
3. «Правила выплаты надбавок к жалованию гражданских служащих».
5. «Временные правила выплаты пособий и надбавок для лиц, работающих в отдаленной местности».
6. «Правила о предоставлении ежегодного отпуска и выходных в связи с трауром».
7. «Правила несения гражданской службы».

¹⁴ Сун Цунье. Характеристика правовой системы псевдорезима в Мэнцзяне // Научный журнал (социальные науки) факультета политики и права Педагогического университета Баотоу. 2010. № 23 (5) (宋从越, 伪蒙疆政权立法的特点, 阴山学刊 (社会科学版), 包头师范学院, 政治与法律学院, 内蒙古, 包头, 2010年05期23 (5)).

8. Директива «О наложении дисциплинарных взысканий в отношении гражданских служащих».

9. «Правила поощрения гражданских служащих».

10. «Порядок материального поощрения для лиц, изучающих японский язык».

11. «Правила снабжения униформой и обмундированием» и др.

Третью группу составляли 19 актов, принятые в 1939–1943 гг. и регулирующие вопросы, связанные со знаками отличия, униформой и другими внешними атрибутами государственного служащего. Наиболее знаковыми были:

1. Приказ «О знаках отличия гражданских служащих Правительства Мэнцзяна».

2. Положение «О кокардах, церемониале гражданских служащих».

3. Постановление «О знаках отличия сотрудников почтово-телеграфной службы».

4. «Правила, определяющие униформу для сотрудников полиции».

5. «Порядок ношения униформы сотрудниками полиции».

6. «Порядок ношения униформы сотрудниками тюрем».

7. «Порядок ношения униформы сотрудниками инспекторских и контрольных государственных учреждений».

8. Приказ «О форме одежды для сотрудников прокуратуры и адвокатов».

9. «Порядок награждения отличительными знаками (медалями) за подвиги сотрудников полиции».

10. Приказ «О системе мер поощрения гражданских служащих» и др.

В четвертую группу входили 17 нормативных правовых актов, регулирующих вопросы документооборота, статистики и опросов по различным направлениям:

1. «Правила ведения официальной переписки».

2. «Правила пересылки официальных документов».

3. «Правила использования государственной печати правительственными учреждениями».

4. «Порядок выпуска официального правительственного издания и публикации официальных бюллетеней» и принятый на его основе «Порядок публикации официальных правительственных изданий» в Чанани, Цзиньбае, Чахаре и Баян-Тале.

5. Приказ «О формировании источников и ресурсов для проведения исследований».

6. Приказ «О составлении статистических данных и применении их на местах».

7. Приказ «О статистических данных и использовании их в промышленности и на производстве».

8. «Инструкция о ведении официального документооборота» и др.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что единого нормативного правового акта, регулирующего данную сферу общественных отношений, не существовало. Многочисленные правила, инструкции, декреты и директивы заполняли нишу достаточно полно, однако их большое количество и низкий уровень подготовки, связанный и с дефицитом времени, и с недостатком квалифицированных специалистов-юристов, создавали массу трудностей в ходе правоприменительной практики, что в свою очередь вело к злоупотреблениям и коррупции.

III

Назначение на гражданскую службу осуществлялось на основе Директивы «О жаловании и иерархии чинов гражданских служащих», которая устанавливала, что назначение осуществляли вышестоящие чины. Для того, чтобы быть назначенным на вы-

шестоящую должность, лицо должно было пройти путь снизу вверх по иерархической лестнице. Высшие должностные лица делились на 2 класса, низшие чины — на 4 класса¹⁵. Ключевые положения для министерств и ведомств содержались, в первую очередь, во Временном Органическом законе и ряде отраслевых документов, нормы которых заимствовались ими друг у друга. Комплексный анализ нормативного материала позволяет выявить существенные черты и специфику регулирования этой сферы общественных отношений.

Общая координация была возложена на Министерство внутренних дел, в рамках отдельных структур за назначения отвечали руководители учреждений, руководство административно-территориальных единиц (аймаков, провинций, городов), которые в рамках имеющихся у них полномочий осуществляли кадровую политику.

Статус гражданского служащего давал ряд привилегий, и прежде всего это сводилось к охране и защите личности служащего со стороны закона. Правовой основой служил Декрет «О государственных гарантиях, статусе и должностных обязанностях гражданских служащих»¹⁶, в котором говорилось: государственный служащий не имеет права нарушать установленные нормы и правила и осуществляет свои полномочия в соответствии с занимаемой должностью.

Гражданские служащие имели право на получение жалования на основании Директивы «О жаловании и иерархии чинов гражданских служащих» и в соответствии со своим классным чином. Механизм материального стимулирования содержали «Правила выплаты надбавок к жалованию гражданских служащих»¹⁷, которые предписывали регулярную выплату денежных сумм во 2-ой и 13-ый дни каждого месяца.

Помимо жалования, законодательством предполагались другие льготы. Лица, осуществлявшие ночные дежурства, получали дополнительные выходные дни; те, кто осуществлял дополнительные общественные обязанности, снабжались продовольствием или получали иные компенсации¹⁸. Для сотрудников японских дипломатических служб, равно как и для дипломатических представителей Мэнцзяна, несших службу за границей, предусматривались дополнительные надбавки¹⁹. В целом анализ действующего нормативного материала говорит о том, что представители японской стороны пользовались гораздо большими благами и привилегиями, нежели местные уроженцы. Так, «Временные правила выплаты пособий и надбавок для лиц, работающих в отдаленной местности»²⁰ определяли для гражданских служащих ниже 2 класса меньшее денежное

¹⁵ Обзор собрания монгольского законодательства: Сб. документов Управления по делам аймаков Автономного Монгольского Объединенного Правительства. Т. 1: положения основных законов. Управление науки Мэнцзяна, 1940. С. 1. (蒙古联合自治政府总务部编纂.《蒙古法令辑览》第一卷(官规篇).蒙疆行政学会, 1940: 1页).

¹⁶ Обзор собрания монгольского законодательства: Сб. документов Управления по делам аймаков Автономного Монгольского Объединенного Правительства. Т. 1: положения основных законов. Управление науки Мэнцзяна, 1940. С. 46. (蒙古联合自治政府总务部编纂.《蒙古法令辑览》第一卷(官规篇).蒙疆行政学会, 1940: 46页).

¹⁷ Там же. С. 71.

¹⁸ Там же. С. 14.

¹⁹ Там же. С. 7.

²⁰ Обзор собрания монгольского законодательства: Сб. документов Управления по делам аймаков Автономного Монгольского Объединенного Правительства. Т. 1: положения основных законов. Управление науки Мэнцзяна, 1940. С. 12. (蒙古联合自治政府总务部编纂.《蒙古法令辑览》第一卷(官规篇).蒙疆行政学会,

жалование по сравнению с такими же служащими с японской стороны. Законодательство не всегда защищало гражданских служащих — местных уроженцев, не всегда позволяло им рассчитывать на качественное медицинское обслуживание и образование, компенсации могли выплачиваться с задержкой.

В соответствии с «Правилами выплаты надбавок», если на надбавку претендуют гражданские служащие равного класса и чина, сначала выплате подлежит надбавка японскому гражданскому служащему. Если на надбавку претендуют гражданские служащие равного класса и чина, сначала выплате подлежит надбавка гражданскому служащему, прибывшему из Маньчжоу-Го или направляемому в Маньчжурию²¹.

Гражданский служащий в соответствии с «Правилами о предоставлении ежегодного отпуска и выходных в связи с трауром» имел право на два вида отпуска: ежегодный и дополнительный²². Ежегодный отпуск предоставлялся на общих основаниях для всех государственных служащих без исключения и составлял 20 дней. Кроме того, в случае смерти родителя или иного близкого родственника, а также в случае получения травмы во время несения гражданской службы либо родов жены лицо могло претендовать на дополнительный отпуск.

Помимо прав и привилегий различными нормативными актами предусматривался весьма широкий перечень обязанностей. В соответствии с «Правилами несения гражданской службы»²³ должностные лица и гражданские служащие имели следующие основные обязанности:

1. Быть верными действующему правительству и органам государственной власти, тщательно охранять и строго соблюдать действующее законодательство, исполнять приказы и распоряжения, а также свои должностные обязанности.
2. Не лениться, постоянно работать над совершенствованием своего характера.
3. Быть вежливым, обходительным, отзывчивым, честным, справедливым, почтительным, скромным и прилежным, быть образцом поведения для других граждан.
4. Запрещается проявлять своеволие и распущенность, быть жадным и ленивым, не допускать причинения ущерба своей репутации.
5. Относиться к своим должностным обязанностям с усердием, быть дружелюбным и готовым к взаимодействию со своими коллегами.
6. При исполнении своих должностных обязанностей руководствоваться волей народа, изучать мнение населения для того, чтобы народные предложения воплощать в жизнь.
7. Следовать духу времени, прилагать усилия к саморазвитию и совершенствованию методов работы.
8. Запрещается использовать государственные средства и ресурсы на личные нужды, препятствовать государственному прогрессу.
9. Постоянно быть в тесном контакте со своими коллегами с целью принятия более эффективных решений, не допускать стагнации.
10. При исполнении должностных обязанностей быть бескорыстным, придерживаясь принципов мира и единства, не допускать при принятии решений злоупотребления властью.
11. Строго следить за охраной государственной тайны.

²¹ Там же. С. 67–69.

²² Там же. С. 50–52.

²³ Там же. С. 47.

12. Не разглашать посторонним сведений, касающихся личной информации других лиц.
13. При осуществлении должностных обязанностей нельзя принимать подарки от подчиненных или дарить их руководству.

14. Нельзя использовать возможности частных лиц в разрешении своих служебных дел, пристрастно относиться к своим подчиненным.

15. Запрещается вознаграждать за надлежащее исполнение должностных обязанностей самого себя, использовать имущество других лиц в корыстных или личных целях.

16. Нельзя использовать свое служебное положение для продвижения личных дел и бизнеса.

17. Нельзя заниматься бизнесом и получать от него прибыль.

18. Запрещается не исполнять возложенные на лицо государственные обязанности, самоустраняться от принятия решений.

19. Гражданские служащие обязаны откликаться на любое распоряжение начальства и делать это с воодушевлением.

Анализ этих норм позволяет говорить, что по отношению к государственному служащему помимо требования исполнять закон предъявлялись повышенные требования профессионального и морального характера, в связи с чем занятие государственной должности было почетным и ответственным.

IV

Нормами законодательства предусматривались меры ответственности, призванные стимулировать гражданских служащих к более эффективной и результативной работе, не совершать дисциплинарные проступки. Директива «О наложении дисциплинарных взысканий в отношении гражданских служащих» предусматривала ряд оснований для привлечения чиновников к этому виду юридической ответственности:

1. Нарушение должностных или общественных обязанностей.

2. Небрежное отношение к своим должностным обязанностям.

3. Легкомысленное отношение к своим должностным обязанностям, повлекшее причинение ущерба интересам службы или совершение действий, подрывающих доверие к гражданскому служащему.

Директива предусматривала 3 вида дисциплинарной ответственности²⁴ в соответствии с характером и тяжестью проступка:

1. увольнение с должности с лишением соответствующего класса и чина;

2. отстранение от должности;

3. выговор, предусматривающий 4 разновидности предостережений.

Меры взысканий сочетались с мерами поощрения. Сбалансированный, умеренный и справедливый механизм их использования предполагал наилучший уровень и качество выполнения служебных обязанностей. «Правила поощрения гражданских служащих»²⁵ гласили: «Правительство, органы государственной власти стремятся к поддержке гражданских служащих в деле строгого и неукоснительного соблюдения законов и предпри-

²⁴ Обзор собрания монгольского законодательства: Сб. документов Управления по делам аймаков Автономного Монгольского Объединенного Правительства. Т. 1: положения основных законов. Управление науки Мэнцзяна, 1940. С. 59. (蒙古联合自治政府总务部编纂.《蒙古法令辑览》第一卷(官规篇)蒙疆行政学会, 1940: 59页).

²⁵ Там же. С. 62. Л. 9.

саний органов государственной власти, бесстрашного служения обществу, отдачи всех своих физических и моральных сил при исполнении служебных обязанностей, в связи с чем для закрепления имеющихся достижений гражданских служащих устанавливаются соответствующие меры поощрения».

С учетом возрастающего японского влияния и с целью создания для японских служащих более комфортных условий было принято решение о введении мер, обеспечивающих изучение японского языка монгольскими служащими. Дополнительно для стимулирования изучения японского языка и распространения его в среде гражданских служащих был установлен «Порядок материального поощрения для лиц, изучающих японский язык»²⁶, в соответствии с которым гражданские служащие органов государственной власти должны были проходить испытания, их результаты отражали уровень владения японским языком, на основании чего им полагались денежные премии.

Также практиковалось отраслевое поощрение отдельных групп гражданских служащих. Наиболее четко это прослеживается в отношении правоохранительных органов и полицейских структур. «Правила поощрения сотрудников полиции»²⁷ предусматривали дополнительные меры поощрения тех служащих, которые имели определенные заслуги в выполнении своих обязанностей. Предусматривалось три разновидности поощрений в зависимости от заслуг награждаемого:

1. Высшая награда в своей сфере, которая вручалась от имени министра общественной безопасности в виде денежной премии в размере 500 юаней.

2. Особая награда в отношении тех, кто наиболее проявил себя или совершил подвиг, которая вручалась от имени главы органа государственной власти или главы аймака в виде денежной премии в размере 50 юаней.

3. Награда для отличившихся служащих, которая вручалась от имени мэра города или главы хошуна в виде денежной премии в размере 10 юаней.

«Правила награждения служащих Департамента экономического контроля»²⁸ устанавливали меры поощрения в отношении категорий чиновников фискальных и контрольных органов управления, которые являлись образцом в деле выявления и пресечения преступных действий, обладали особыми заслугами и иными значительными достижениями в этой сфере. Размер поощрения зависел от класса и чина служащего и представлял собой денежную премию от 50 до 500 юаней. Помимо денежной премии предусматривалась благодарность министра финансов и другие меры стимулирования.

Система государственной службы, порядок ее несения, должностные полномочия, права и обязанности предполагали отраслевое регулирование этих общественных отношений. В результате этого подходы к продвижению по служебной лестнице, оценка эффективности деятельности и другие характеристики существенно различались. Определяющим же фактором был не профессионализм и компетентность, а верность режиму.

Анализ института государственной гражданской службы в Мэнцзяне позволяет сделать вывод, что данная сфера общественных отношений подвергалась детальной регла-

²⁶ Там же. С. 60.

²⁷ Обзор собрания монгольского законодательства: Сб. документов Управления по делам аймаков Автономного Монгольского Объединенного Правительства. Т. 1: положения основных законов. Управление науки Мэнцзяна, 1940. С. 62. Л. 7–8.

²⁸ Там же.

ментации и регулировалась несколькими десятками нормативных правовых актов, однако низкое качество подготовки этих документов приводило к коллизиям и допускало злоупотребления. Вместе с тем не следует переоценивать роль и значение нормативной правовой базы в области государственной гражданской службы — она, как и многие другие ресурсы, рассматривались и использовались только лишь в качестве меры достижения цели, а соблюдение закона, если оно противоречило или не отвечало интересам оккупантов, никогда не ставилось в приоритет.

В целом же оккупационные силы старались поднять статус гражданского служащего, сделать его получение желаемым и привилегированным, для чего вводились необходимые меры стимулирования. Понимая, что от качества их работы зависит успех всей кампании во Внутренней Монголии, японские оккупанты предусмотрели и соответствующие меры ответственности за невыполнение или ненадлежащее выполнение своих функциональных обязанностей.

В результате продуманной и взвешенной политики в этом направлении Японии удалось добиться желаемого результата — была выстроена слаженная и четко работающая государственная система, которая практически бесперебойно обеспечивала оккупантов всем необходимым, от сырья до готовой продукции и финансов. Если бы не условия, в которых происходили описываемые процессы (война, гибель мирных жителей, зверства японских военных в отношении коренного, прежде всего ханьского, населения), то регион в итоге получил бы практически идеальную систему государственного управления.



Библиография

Богословский В.А., Москалев А.А. Национальный вопрос в Китае (1911–1949). М.: Наука, 1984.

Новейшая история Китая. 1928–1949 (под ред. М.И. Сладковского). М.: Наука, 1984.

Зоригт Доржийн. 2009. Дэ Ван. Улаанбатаар: Адмон.

Асахи Симбун. 1945. 21 декабря (《朝日新聞》1945年12月21日).

Дин Сяочжэ. Так называемый «отец-основатель» Мэнцзяна — псевдорегим Мэнцзяна и глава корпуса японских советников Канаи Акирацуги // Журнал социальных исследований. Научно-исследовательский центр гуманитарных и социальных наук Академии общественных наук, Тайбэй. 2011. Март. (丁曉傑, 所謂“蒙疆肇建之父”——偽蒙疆政權日本最高顧問金井章次, 社會科學研究. 中央研究院人文社會科學研究中心: 台北市2011年第3期).

Захчид Сэцэн. Мои воспоминания о Дэ Ване и Внутренней Монголии. Изд-во китайской истории и литературы, 2005. (札奇斯钦: 《我所知道的德王和当时的内蒙古》, 中国文史出版社, 2005年版).

Исторические данные провинции Шаньси. Выпуск 56. Тайюань: Народное изд-во Шаньси, 1988. (山西文史资料56, 太原: 山西人民出版社, 1988年).

Обзор собрания монгольского законодательства: Сб. документов Управления по делам аймаков Автономного Монгольского Объединенного Правительства. Т. 1: Положения основных законов. Управление науки Мэнцзяна, 1940. (蒙古联合自治政府总务部编纂.《蒙古法令辑览》 第一卷(官规篇)·蒙疆行政学会, 1940).

Сайхан Чжинхай Судбэлиг. История Внутренней Монголии периода Китайской Республики. Хух-Хото: Изд-во Университета Внутренней Монголии, 2007. (赛航, 金海, 苏德毕力格, 民国内蒙古史, 内蒙古大学出版社, 2007).

Суй Ючун. Дополненный словарь выдающихся деятелей Китайской Республики. Шицзячжуан: Народный издательский дом Хэбэя, 2007. (徐友春主编. 石家庄. 民国人物大辞典 增订版. 河北人民出版社. 2007)

Сун Цунье. Характеристика правового регулирования экономических ресурсов Мэнцзяна. г. Хух-Хото: Издательство Университета Внутренней Монголии. 2011. (伪蒙疆政权的物资统制法律制度, 发布时间, 作者: 宋从越, 内蒙古大学2011年).

Сун Цунье. Характеристика правовой системы псевдорегима в Мэнцзяне // Научный журнал (социальные науки) факультета политики и права Педагогического университета Баотоу. 2010. № 23 (5). С. 26–31 (宋从越, 伪蒙疆政权立法的特点, 阴山学刊 (社会科学版), 包头师范学院, 政治与法律学院, 内蒙古, 包头, 2010年05期23 (5)).

Beasley W. G. Japanese imperialism 1894–1945. Oxford: Oxford University Press Publ. 1987.

Japanese halt advance on the Yangtze // The Singapore Free Press and Mercantile Advertiser. August 2. 1938.

Inner Mongolians set up new regime; break from Nanking // Chicago Daily Tribune. October 20. 1937.

Moise E.E. Modern China: A History. London and New York: Longman Publ. 1986.

Sechin Jagchid. The Last Mongol Prince: The Life and Times of Demchugdongrob, 1902–1966. Bellingham, Washington: Center for East Asian Studies, Western Washington University Publ. 1999.

Civil Service in Mengjiang and its Legal Regulation



Pavel Dudin

Senior Lecturer, Theory and History of Law Department, Buryat State University, Candidate of Political Sciences. Address: 24a Smolina Str., Ulan-Ude, 670000, Russian Federation. E-mail: dudin2pavel@gmail.ru



Abstract

The article describes the Institute of Public Service of the State Mengjiang which in the 1930s and 1940s claimed to leadership in the world of Mongolian peoples. The article discloses institutional framework of public service, procedures for filling positions, the basic requirements, rights and obligations applicable to public servants, measures of rewards and punishments. The problems related to the legal regulation of the civil service, the role and place of the Japanese side in the organization of the civil service. Mengjiang was formed with the participation of the Kwantung Army Command and considered by Japan as a springboard for an attack on the USSR. The state apparatus was formed. It included the public authorities at the national level and the level of administrative and territorial units, which formed the basis of Mengjiang. This political establishment's phenomenon is poorly studied in the scientific literature. Nevertheless, the highest public office became the subject of separate research works, as opposed to the issues of civil service. This article fills in this gap. On the basis of published documents (regulations, statistical and accounting data, reports, memoirs of participants of events, as well as data obtained by modern researchers) it became possible to manage building a detailed picture of the appointment to public office and the implementation of their duties. On the question of the formation of the state apparatus as on the top-level and at the average positions, the occupying forces' approach was careful. Despite the lack of a single legal act regulating this field of public relations, local acts that were taken at different times in the form of regulations, decrees and other documents regulated most aspects in great detail. The status of civil servant gave a number of privileges and guarantees, but officials were not equal to it — the priority was given to the Japan natives. Sectoral regulation of certain issues was actively practiced, including the requirements for the candidate, the promotion etc. In August 1945, the majority of public servants have lost their jobs and privileges, some have been prosecuted for their cooperation with the Japanese invaders, and the state apparatus, as does Mengjiang, was eliminated.



Keywords

Mengjiang, Inner Mongolia, civil service, public authority, regulation, legal regulation.

Citation: Dudin P.N. (2014) Civil Service in Mengjiang and its Legal Regulation. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, no 4, pp. 179–192 (in Russian)



References

- 56 istoricheskikh faktov provintsii Shan'si. — Tayyuan': Narodnoe izd-vo Shan'si, 1988. (山西文史资料 56, 太原:山西人民出版社, 1988年).
- Asakhi Simbun. 21 dekabrya 1945. (《朝日新聞》1945年12月21日).
- Din Syaochzhe. Tak nazyvaemyy «otets-osnovatel'» Mentszyana — psevdorezhim Mentszyana i glava korpusa yaponskikh sovetnikov Kanai Akiratsugi // Zhurnal sotsial'nykh issledovaniy. Khukh-Khoto, 2011. Mart. (丁曉傑, 所謂“蒙疆肇建之父”——偽蒙疆政權日本最高顧問金井章次, 社會科學研究2011年第3期).
- Zakhchid Setsen. Moi vospominaniya o De Vane i Vnutrenney Mongolii. — Izd-vo kitayskoy istorii i literatury, 2005. (札奇斯钦: 《我所知道的德王和当时的内蒙古》, 中国文史出版社, 2005年版).
- Obzor sobraniya mongol'skogo zakonodatel'stva: sb. dokumentov Upravleniya po delam aymakov Avtonomnogo Mongol'skogo Ob'edinennogo Pravitel'stva. T. 1: polozheniya osnovnykh zakonov. Upravlenie nauki Mentszyana, 1940. (蒙古联合自治政府总务部编纂•《蒙古法令辑览》 第一卷(官规篇)•蒙疆行政学会, 1940).
- Saykhan, Chzhinkhay, Sudbelig. Istoriya Vnutrenney Mongolii perioda Kitayskoy Respubliki. — Khukh-Khoto: Izd-vo Universiteta Vnutrenney Mongolii, 2007. (赛航, 金海, 苏德毕力格, 民国内蒙古史, 内蒙古大学出版社, 2007).
- Suy Yuchun. Dopolnennyy slovar' vydayushchikhsya deyateley Kitayskoy Respubliki. Narodnyy izdatel'skiy dom Khebeya, 2007. (徐友春主編. 民国人物大辞典 增訂版. 河北人民出版社. 2007).
- Sun Tsun'e. Kharakteristika pravovoy sistemy psevdorezhima v Mentszyane. Fakul'tet politiki i prava Pedagogicheskogo universiteta Baotou // In'shan: akademicheskii zhurnal (sotsial'nye nauki). 2010. № 23 (5), May. (宋从越, 伪蒙疆政权立法的特点, 包头师范学院, 政治与法律学院, 内蒙古, 包头, 阴山学刊(社会科学版), 2010年05期23 (5)).
- Japanese halt advance on the Yangtze (1938) The Singapore Free Press and Mercantile Advertiser, August 2,.
- Inner Mongolians set up new regime; break from Nanking // Chicago Daily Tribune. October 20, 1937.