

УДК 340.15:325.3(540)

А.В. КРИВОРУЧКО, канд. юрид. наук,
доц., Национальный юридический университет
имени Ярослава Мудрого

О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОМИССИИ ПРАВИТЕЛЬСТВА ИНДИИ ПО ЗАРАБОТНОЙ ПЛАТЕ КЛЕРКОВ

Ключевые слова: секретариат правительства (Британской) Индии, комиссии правительства (Британской) Индии, Индийская Гражданская Служба, государственная служба, набор, оплата и кадровый состав государственных служащих Британской Индии

Вопросы подбора, подготовки, и, особенно, оплаты и сохранения кадрового состава государственных служащих в последнее время приобрели особую актуальность во многих странах. В то же время целый ряд государств не только сталкивались с подобными проблемами в прошлом, но и имеют опыт их анализа, а, зачастую, и успешного решения. В частности, такие задачи приходилось неоднократно рассматривать правительству Британской Индии и, соответственно, английским колониальным властям.

В правовой литературе Республики Индия уделяется большое внимание как опыту администрирования в Британской Индии в целом, так и непосредственно вопросам оплаты и укрепления кадрового состава аппарата управления на всех уровнях. В частности, освещению различных аспектов государственной службы Британской Индии, в том числе вопросов ее кадрового состава, посвящены работы таких индийских юристов как Н.Ч. Рой, Р. Дваркардас, Н.К. Сидханта, Шр. Махешвари, Дж.Д. Шукла, а также американского исследователя Арнольда П. Камински.

Целью настоящей статьи является рассмотрение подходов британских колониальных властей к вопросу оплаты и сохранения кад-

ров низшего персонала государственных служащих – клерков. Из-за требований к объему статьи ограничимся рассмотрением работы Комиссии правительства Индии по заработной плате клерков 1908 года.

Новизна публикации заключается в освещении вопросов, которые ранее не были предметом рассмотрения исследователей на территории СНГ. Более того, работа вышеуказанной Комиссии редко упоминается даже в оригинальных работах не только англоязычных авторов, но даже в монографических исследованиях индийских юристов. Так, Н.Ч. Рой и Н.К. Сидханта в своем труде исследуют самые разнообразные аспекты развития индийской администрации, государственной службы в целом и Индийской Гражданской Службы в частности, однако о деятельности вышеуказанной Комиссии даже не упоминают [1, с.1–221]. Р. Дваркардас, подробно рассматривая в своей монографии учреждения высшей Индийской Гражданской Службы в развитии, их структуру и значение, также ничего не говорит о ней [2, с.1–195]. Арнольд П. Камински, тщательно анализируя систему и развитие английских органов колониального управления, как в самой Великобритании, так и непосредственно в Британской Индии, тоже не приводит никаких данных о работе этой Комиссии [3, с.1–158]. В связи с этим можно было бы предположить, что Комиссия по заработной плате клерков или ее работа не сыграли заметной роли в процессе совершенствования колониального аппарата управления, и именно поэтому о ее деятельности и не упоминают серьезные исследования, в частности приведенные выше. Однако, индийский ученый Н. Джаяпалан (N. Jayapalan) в своем двухтомном исследовании «Индийская Администрация», непосредственно рассматривая вопрос о важности и плодотворности «попыток» административных реформ в Индии, приводит список важнейших «Комитетов/Комиссий» назначенных в период 1853–1920 годов, в котором одной из таких важнейших комиссий указывает и Комиссию

правительства Индии по заработной плате клерков 1908 года (т.1 [4, с.286]).

В предыдущей статье был рассмотрен комплекс мер британских колониальных властей, осуществленных во второй половине XIX века, по преобразованию Индийской Гражданской Службы, являвшейся подразделением английской Ост-Индской компании, в институт британской государственной колониальной администрации в Индии [5]. Однако, в первом десятилетии XX века английские колониальные власти вынуждены были продолжать развивать целый ряд служб Британской Индии, в частности такие как полицейская, медицинская, ветеринарная и другие, для чего в этот период проводились мероприятия по каждому отдельному направлению. Но особое внимание правительству Британской Индии и англичанам вновь пришлось уделять проблемам государственного аппарата, для совершенствования деятельности которого специально были созданы и работали в период 1907–1909 гг. две комиссии. (Как указывалось выше, данная статья посвящена работе только одной из них.)

В начале 1908 года правительство Британской Индии столкнулось с открытым недовольством канцелярских служащих, работавших непосредственно в секретариате правительства Индии, что выражалось как в разнообразных попытках уклониться от работы в секретариате, так и прямых обращениях с жалобами на отсутствие перспектив в работе, низкую заработную плату, неуважительное отношение к их личному вкладу в работу.

Такая ситуация, особенно с учетом начала работы в 1907 году в Индии Королевской комиссии по децентрализации, вынудила правительство Британской Индии в июле 1908 года назначить Комиссию правительства Индии по заработной плате конторских служащих (клерков) (Government of India Clerks' Salaries Committee) [6, с.51]. В некоторых документальных источниках, например многотомном издании отчетов о работе комитетов и комиссий в Британской Индии под редакцией М.А. Чишти, указывается, что этот орган на-

зывался «Комиссия по расследованию жалоб клерков секретариата правительства Индии и (некоторых) других отделов имперских департаментов (управлений) относительно недостаточности жалования (зарплаты) и перспектив 1908 года»¹ [7, с.101]. Такое название и дальнейший текст основных выводов доклада отчета 1908 года том 4 этого труда под редакцией М.А. Чишти приводит согласно официального правительственного издания 1908 года².

Президентом (как официально именовался председатель) Комиссии являлся Дж.С. Местон, секретарем – К.В. Кастон (C.W. Caston), также в ее состав входили: Дж.Б. Г. Фелл, Г. Хадсон, Г.Н. Гезелтайн, Сарат Чандра Банерджи, Маула Бакш. Комиссия была образована в соответствии с резолюцией Департамента внутренних дел № 751-767 от 21.07.1908 года, чтобы исследовать ряд жалоб, поданных Его Превосходительству вице-королю, клерками секретариатов правительства Индии и некоторых других отделов имперских департаментов [7, с.101]. Шрирам Махешвари указывает, что перед этим органом ставилась задача изучить жалобы канцелярского персонала, работавшего в секретариате правительства, а также, в случае признания преимущественного уровня зарплаты недостаточным для привлечения и сохранения людей, обладающих необходимой квалификацией, предложить соответствующие меры для исправления положения; уже в декабре 1908 года Комиссия представила свой доклад [6, с.51].

В нем подтверждались жалобы служащих правительственного секретариата об отсутствии у них возможности продвижения на более высокие должности, при этом у сотрудников других индийских служб возможности для продвижения на более высокие исполнительные и административные должности

¹ Committee to investigate the complaints of the clerk in the Government of India Secretariats and in the certain other Offices of Imperial Departments, in regard to insufficiency of Pay and Prospects, 1908. – Report.

² Superintendent, Government Printing, Calcutta, 1908, 15+81A p. [7, с.101].

имелись. Комиссия отметила, что обычно, за исключением Департамента Финансов, где служащие иногда включаются в списки на повышение, клерки в секретариате правительства Индии практически не имеют надежды на обеспечение исполнительными назначениями, тогда как для клерков провинциальных секретариатов и других служб, подчиненных местным органам власти, такие должности открыты. «Мы рассмотрели, возможно ли исправить это, но пришли к выводу, что поскольку назначения на все такие посты производятся местными правительствами, было бы невозможно рекомендовать резервирование любых назначений извне для клерков имперского секретариата. Правильным образом действий, по нашему мнению, будет создать условия канцелярской службы в самом секретариате достаточно хорошие, чтобы предложить его сотрудникам карьеру заметно не менее привлекательную, чем предоставлена лицам равной образовательной квалификации в других государственных службах» [6, с.52].

Служащие секретариата, настаивая на повышении ставок заработной платы, так мотивировали свои жалобы: размеры должностных окладов в канцелярской службе были установлены около 40 лет назад и с тех пор практически не изменились, однако за это время стоимость продуктов питания и других необходимых для жизни вещей, арендная плата за жилье и заработная плата домашней прислуги резко возросли и продолжают повышаться, что, соответственно, требует увеличения и заработка служащих правительственного секретариата. Кроме того, социальный статус этих служащих заметно уступает статусу служащих аналогичных разрядов в других службах, таких как почтовое, солевое и телеграфное ведомства, при этом служащие этих ведомств не обладают более высокой образовательной квалификацией, их обязанности не требуют большего уровня интеллекта и их жалование во многих случаях ниже, чем у старших клерков правительственного секретариата. В тоже время, большая ответственность служащих секретариата требует высо-

кого уровня интеллекта и компетентности, но их личный вклад в функционирование административной системы игнорируется, а их индивидуальность полностью поглощается структурой, в состав которой они входят. Так, Шр. Махешвари в качестве примера приводит слова очевидца о чувствах клерков, которые должны вести все записи от третьего лица и, маскируя свою личность, «писать круглым путем» [6, с.52–53].

При этом некоторые жалобы Комиссия отклонила как не соответствовавшие действительности, а на вопрос о повышении уровня жизни людей в Индии был дан очень своеобразный ответ: «Рост уровня комфорта или роскоши не ограничился каким-либо одним классом, а затронул европейцев и индийцев одинаково, в каждом слое общества, кроме низшего. Это развитие несомненно в некоторой степени объясняет мнимую неадекватность нынешнего уровня оплаты в сравнении с прежними временами. У нас, однако, нет желания осуждать его или рассматривать как полностью непомерный, если возросшее самоуважение является одним из его плодов» [6, с.53]. Комитет был также склонен разделить точку зрения клерков об их низком социальном статусе. «...Мы удовлетворены тем, что служащие считают это реальной несправедливостью, которая имеет тенденцию неблагоприятно влиять на набор (служащих)» [6, с.53].

Комиссия подчеркнула исключительный характер центрального, известного в тот период как имперский, секретариата, и четко указала на необходимость соответствующего уровня обхождения с его канцелярским персоналом, который отличался от аналогичного персонала в других органах власти, в частности заявив: «Мы желаем сделать ясным... что, на наш взгляд, имперский секретариат требует от своего персонала более высокого уровня интеллекта, широкого кругозора и больших критических способностей, чем ожидают в отделах любых ведомств или провинциальном правительстве. Ничто из того, что мы предложили: ни уровень оплаты, ни объявление ранга, не будет иметь никакого отноше-

ния к служащим других типов ни в Симле, ни в Калькутте, ни где-либо еще» [6, с.53].

Выясняя вопрос, успешно ли секретариат привлекает компетентный персонал, Комиссия была поражена качеством низшего персонала, что отражалось в его работе, но в то же время предостерегла от чувства удовлетворенности в вопросе набора лиц этой категории. «Мы верим, что канцелярская работа секретариата в целом очень хорошо сделана. Мы считаем, что устойчивого роста в качестве и еще большего роста в стандартах, комментариях и проектах, которые требуются от клерков, хватает, чтобы опровергнуть какие-либо ухудшения в средней производительности нанятых сотрудников. Но мы думаем, что увеличение конкуренции других департаментов для интеллектуальных индийцев и членов общин должно добавить трудностей соответствующему найму. И особенно для более активных и самостоятельных бурное развитие торговых и промышленных предприятий имеет привлекательные стороны, которые полностью отсутствуют в монотонной службе в секретариате. Для многих эти привлекательные стороны более чем уравнивают, бесспорно более низкий уровень зарплаты, непрерывности и перспектив, которые предприятия предлагают клеркам, которых они вербуют в Индии. Мы понимаем, что это влияние уже почувствовали в секретариате. Часто существуют трудности в заполнении вакансий, и для их заполнения приходится выезжать в отдаленные местности. Частые замены частично объясняются этой же причиной; и мы считаем, что все большее количество более тяжелой и ответственной работы возлагающейся на старших клерков и управляющих ставит их в условия серьезного физического и психического напряжения и лишает их досуга, который необходим для надлежащего надзора и подготовки молодежи» [6, с.53–54].

Комиссия стремилась сделать должности регистратора (registrar) и управляющего более эффективными и престижными, так как именно они должны быть краеугольным камнем канцелярского персонала и призовыми

должностями в секретариате открытыми для клерков. «Это, по нашему мнению, вопрос большой важности, что обе эти категории служащих (регистраторы и управляющие) должны хорошо оплачиваться, не только из-за ответственности их работы, но и потому, что эти назначения являются практически единственными целями, к которым амбиции нового первого разряда (клерков) могут стремиться³. Мы считаем, что уровень зарплаты должен быть, по меньшей мере, эквивалентен зарплате начальных должностей в провинциальной гражданской службе...». Имея ввиду это намерение, Комиссия порекомендовала, возложить на управляющих официальное присвоение разряда. Разрабатывая эту рекомендацию, она отметила: «Мы твердо убеждены, что важность и ответственность работы, которая выполняется этой категорией служащих (управляющими), не нашла адекватного признания. Они являются носителями опыта и традиций своих департаментов, в значительной степени такими же, как старшие члены постоянной гражданской службы в Англии. Бремя управления лежит на их плечах; и эффективное исполнение их обязанностей требует высокого уровня интеллекта, памяти и такта. Мы не имеем (ни малейшего) желания вызывать сравнения, которые могут повлечь критику в деталях; но мы можем отметить, что главные управляющие в учетных офисах, инспектора соли и таможни в Мадрасе, гражданские помощники военных врачей в Бомбее, инспектора полиции в Бенгалии и инспекторы регистрации в Соединенных провинциях, все являются официально утвержденными служащими. Мы думаем, что правительство Индии вполне может платить таким же официальным признанием категории чиновников, на чью помощь они так сильно полагаются, ко-

³ Шрирам Махешвари для пояснения термина «клерк» сделал специальное пояснение, что в рассматриваемый период персонал клерков в секретариате был разделен на первый и второй разряды. Слово «клерк» не прибавлялось после одного из этих разрядов [6, с.55].

торая однако, ценна, потому что она ненавязчива. Это подняло бы самоуважение во всей организации и существенно увеличило бы стимулы для службы в секретариате для образованных служащих с необходимыми личностными качествами» [6, с.54–55].

В равной степени Комиссия стремилась улучшить масштабы использования клерков первого разряда в секретариате. Первый разряд, как его называли, «должен быть, в своем роде, «корпусом элиты», занятым наиболее ответственной работой в каждом офисе и ничем более; и наши рекомендации по зарплате, статусу и т.д., основываются на предположении, что эти условия будут строго соблюдаться». Первый разряд клерков должен быть открыт только для выпускников (высших) учебных заведений, обеспечивая, таким образом, высокий уровень интеллекта персонала. Чтобы сделать его привлекательным средством для действительно ярких личностей, Комиссия предложила изменение в номенклатуре: первый разряд клерков должен называться «помощник секретариата» ('secretariat assistant'). Чтобы четко отделить его от более низкого уровня, клерки второго разряда должны были называться «клерк».

Комиссия попыталась определить точное соотношение между этими двумя уровнями, где отношение управляющих к помощникам и клеркам не должно превышать 1:7, и быть ниже 1:10, а также настаивала на сохранении соотношения между помощниками и клерками в «самом узком пределе».

Комиссия неодобрительно отнеслась к практике представления для продвижения на более высокие должности, лиц, взятых извне. «Мы признаем, что эффективность работы ведомства должна быть первым соображением, и что время от времени может потребоваться заполнить определенную должность человеком извне, если никто в отделе не считается достаточно квалифицированным для этой должности. Но мы полагаем, что, если набор ведется правильно и, более того, если старший служащий в отделе прилагает усилия, чтобы подготовить молодых сотрудни-

ков к выполнению их обязанностей, то очень редко должна возникать ситуация в которой не выдвигают имеющихся сотрудников отдела на вышестоящие должности; и, когда такие ситуации происходят часто, как это было в некоторых подразделениях в прошлом, эффект на служащих, которые не получили повышения, настолько разочаровывающий, что это негативно отражается и на моральном состоянии, и на репутации службы» [6, с.55–56].

Другие рекомендации Комиссии относились к «симловской доплате» и градации жалования. Эту доплату рекомендовалось срочно отменить. «Теоретически «симловская доплата» ('Simla allowance'), как мы ее понимаем, обосновывается тем, что она является дополнением, сделанным к жалованию клерков, чтобы компенсировать стоимость жизни в двух местах, вместо одного, включая стоимость переезда его семьи до и из Калькутты, каждый второй или третий год... История этих доплат запутанная и калейдоскопическая... Они берут свое начало во времена, когда на поездку в Симлу смотрели как на экскурсию. Но теперь, когда существует постоянная регулярность около семи месяцев находиться в Симле и пяти месяцев в Калькутте, было бы замечательно установить реальную зарплату клерков на ясном понимании, что они должны обеспечивать, таким образом жизнь, и оттого, женаты ли они или одиноки, далее никаких специальных уступок правительством предоставляться не будет». Она также была против длительных препятствий для продвижения по службе, поскольку эта практика оказывает вредное влияние на человека. «Низкий уровень зарплаты с частым перемещением более эффективен, чем высокий уровень с застоем для поддержания в подразделении интереса к работе и хорошего настроения среди служащих» [6, с.56].

В настоящее время, наряду с работами первого и основного современного исследователя деятельности этой и других Комиссий первой трети XX века Шрирама Махешвари, опубликованы и работы, близкие к официальному тексту отчетов, поэтому представляе-

тся целесообразным привести итоги работы Комиссии по упоминавшемуся выше тому 4 издания отчетов о работе комитетов и комиссий в Британской Индии под редакцией М.А. Чишти. Из указанного доклада-отчета видно, что Комиссия изучала и дала рекомендации по оплате и в других (Генеральном Директорате, Медицинской и Санитарной Службах, полиции и армии) ведомствах. Применительно же нашему предмету исследования данные тома 4, как представляется, уточняют сведения работ Шр. Махешвари. Относительно имперских секретариатов отчет рекомендовал:

1. В связи с характером работы и особыми условиями службы в отделах имперского секретариата, их следует рассматривать как занимающих должности полностью отличающиеся от подобных в отделах других ведомств.

2. Отменить ежемесячную «симловскую доплату» и включить ее в жалование.

3. Необходимо изменить общие условия предоставления доплаты на перевоз семей, введенной на основании правил, действовавших до 1907 года; изменения к жалованию должны вводиться по необходимости согласно общим условиям гранта.

4. Доплату за аренду жилья в Симле пока следует сохранить, а применительно к регистраторам ее следует сохранить и в Калькутте.

5. Жалование регистраторам следует установить в размере 800 рупий в месяц.

6. Должно быть три ранга (уровня) управляющих (за исключением некоторых малых секретариатов) с оплатой 700, 600 и 500 рупий соответственно.

7. Данный пункт вызывает вопросы, так как должность управляющего более значима, чем должность регистратора, что, в частности, подтвердили и вышеприведенные сведения о работе Комиссии 1908 года, однако ни в приведенном отчете, ни в упоминавшемся выше исследовании Шрирама Махешвари никаких разъяснений на этот счет нет.

8. Минимальное жалование помощников секретариата (1-го разряда) должно составлять 140, а максимум – 400 рупий.

9. Минимальное жалование клерков (2-го разряда) должно составлять 60 рупий (во время испытательного срока 50 рупий), а максимальное – 200 рупий; ни один клерк не должен поощряться жалованием выше 100 рупий до тех пор, пока он не проявит умение в более важных видах работы служащих 2 разряда; также клеркам, проявившим особые достоинства, желательно предоставлять персональную доплату в размере 25 рупий после не менее чем 28-летней службы, и в размере 50 рупий после не менее чем 30-летней службы.

10. Могут быть члены существующих учреждений, которым нецелесообразно присваивать разряд до тех пор, пока ими не будет приобретена большая квалификация, а там, где это необходимо, должна быть принята вспомогательная восходящая к максимуму в 250 рупий шкала.

11. В предложенных пределах должен быть значительный диапазон уровней с короткими промежутками жалования и количество служащих, находящихся на одном уровне оплаты не должно быть непропорционально остальным уровням.

12. Практика постепенного увеличения жалования должна быть полностью упразднена.

13. Если предложения, изложенные в настоящем докладе, будут приняты, они будут введены в действие при первой возможности.

14. Если настоящие предложения не будут изданы до переезда Секретариата в Симлу, некоторые специально установленные компенсации в виде доплаты за переезд и подобные следует рассмотреть дополнительно.

15. Управляющим будет предоставлено право официального присвоения ранга; служащие, относящиеся к 1-му разряду, должны называться «Помощники секретариата», а относящиеся ко 2-му разряду должны называться «клерки».

16. Найм специальных стенографистов должен быть сведен к возможному минимуму.

17. В каждом отделе три или четыре доплаты стенографистов в размере 20 и 30 рупий, соответственно, должны быть переданы клер-

кам, чье жалование не превышает 100 рупий в месяц; эта доплата сохраняется только при условии постоянной хорошей работы, подтвержденной сдачей полугодичных экзаменов.

Приведенные варианты рекомендаций правительственной комиссии Индии 1908 года показывают, что итоги ее работы определили стратегию подходов к набору, оценке качества и значимости, а также пределы размеров жалований клерков не только «имперских секретариатов», но и служащих ряда других ведомств (медицинской, санитарной и других служб, армии и полиции и т.д.). Именно поэтому в настоящее время при поступлении в Республике Индия не только в Гражданскую Службу, но и в другие ведомства (инженерная, медицинская, военная служба) необходимо сдать экзамены в Union Public Service Commission (UPSC), где одним из вопросов являются итоги работы Комиссии правительства Индии по заработной плате клерков 1908 года [8].

ЛИТЕРАТУРА

1. Roy N. Ch. The Civil Service in India / Roy N. Ch., Sidhanta N. K. – Calcutta : Firma K.L. Mukhopadhyay, 1960. – 355 p.
2. Dwarkadas R. Role of Higher Civil Service

in India / Dwarkadas R. – Bombay : Popular Book Depot, 1958. – 260 p.

3. Kaminsky Arnold P. The India Office, 1880-1910 / Kaminsky Arnold P. – London : Mansell Publishing Limited, 1986. – 298 p.

4. Jayapalan N. Indian Administration 2 vols / Jayapalan N. – New Delhi : Atlantic Publishers & Distri, 2001. – 668 p.

5. Криворучко А. В. Набор и обучение служащих Индийской Гражданской Службы во второй половине XIX века / Криворучко А. В. // Форум права. – 2013. – № 4. – С. 188–203 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_4_34.pdf.

6. Maheshwari S. R. The Evolution of Indian Administration / Maheshwari S. R. – Agra : Lakshmi Narain Agarwal, 1970. – 325 p.

7. Committees and Commissions in Pre-independence India, 1836-1947: Volume 4: 1903-1912. – Edited by M. Anees Chishti – New Delhi: Mittal Publications, 2001. – 269 p.

8. The Government's of India Clerks' Salaries Committee / upsc aspirants / January 27, 2012 / The UPSC Blog Civil Services Exam, UPSC etc. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://upscblog.com/2012/01/27/the-governments-of-india-clerks-salaries-committee>.

Криворучко А. В. О деятельности Комиссии правительства Индии по заработной плате клерков / А. В. Криворучко // Форум права. – 2014. – № 2. – С. 229–235 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_2_41.pdf

Рассматриваются подходы британских колониальных властей к вопросу оплаты и сохранения кадров низшего персонала государственных служащих – клерков на примере работы Комиссии правительства (Британской) Индии по заработной плате клерков 1908 года.

Криворучко О.В. Про діяльність Комісії уряду Індії з заробітної плати клерків

Розглядаються підходи британської колоніальної влади до питання платні й збереження кадрів найнижчого персоналу державних службовців – клерків на прикладі роботи Комісії уряду (Британської) Індії з заробітної плати клерків 1908 року.

Krivoruchko A.V. The Activities of the Government of India Clerks' Salaries Committee

This article focuses on issues that so far have been overlooked by the CIS researchers; moreover these issues are seldom looked at by Indian and other English speaking lawyers. In particular the article addresses the approaches used by the British Colonial Government to pay and save carder of the lower civil servants – the clerks, with the Clerks' Salaries Committee, 1908 as example.