

СТАНОВЛЕНИЕ ИНСТИТУТА ОБЯЗАННОСТЕЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В РОССИИ В СООТВЕТСТВИИ С ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ XV–XIX ВЕКОВ

Статья посвящена анализу норм российского законодательства XV–XIX веков, регламентировавших один из основных элементов правового статуса государственных служащих – обязанности.

Ключевые слова: чиновники, обязанности государственных служащих, Генеральный регламент Петра I от 27 февраля 1720 г., Устав благочиния от 8 апреля 1782 г., указы Александра I, Устав о Службе Гражданской по определению от правительства.

Впервые институт обязанностей государственных служащих законодательно был закреплен в Судебнике 1497 г., который фактически содержал нормы, регулирующие судопроизводство, хотя невозможно отделить органы управления от судебных органов того времени. Судебник установил единую систему государственных судебных органов, определил их компетенцию и соподчиненность, регламентировал судебные пошлины. Одновременно с этим впервые Судебник законодательно закрепляет обязанности государственных служащих: «1. Судите суд бояром и околничим. А на суде быта у бояр и у околничих диаком».

Судебник 1550 г. впервые в истории России был провозглашен единственным источником права. Но новых обязанностей, кроме оговоренных выше, за государственными служащими он не закреплял.

Дальнейшее закрепление обязанностей чиновников прослеживается в Генеральном регламенте Петра I от 27 февраля 1720 г. [1, т. VI, № 3534]. Обязанности государственных служащих, основанные на Генеральном регламенте, сводились к следующим:

- исполнение инструкций, регламентов, указов, отданных в письменной форме (гл. 1, 2, 4);
- своевременное рассмотрение дел, без волокиты (гл. 4; 5);
- сохранение государственной и иной охраняемой законом тайны (гл. 1, 37);
- вести дела исключительно в коллегиях, хранить документы на рабочем месте, «разговоры иметь токмо о тех, которые к его царского величества службе касаются» (гл. 21, 18, 16.);
- чинопочитание, которое выражалось в почтении, «респекте» и послушании нижестоящих на иерархической лестнице (гл. 26, 24); по прибытии и отбытии президентов коллегий обязаны были встречать, встав с мест и отдавая честь;
- соблюдение трудового распорядка: шестидневная рабочая неделя; начало рабочего дня устанавливалось в 6 или в 8 часов, а окончание в 17 часов. Однако, если была необходимость, рабочий день мог продлиться на основании приказа;

* © Карпов И.В., 2011

Карпов Игорь Владимирович (igorka99@mail.ru), кафедра экономики города и муниципального управления Самарского государственного университета, 443100, Россия, г. Самара, ул. Молодогвардейская, 187.

– быть «честными, верными и добрыми» подданными монарха; всеми силами содействовать процветанию государства и «убыток, вред, и опасность отвращать...» (гл. 1);

– добросовестное исполнение служебных обязанностей, которое выражалось в трудолюбии и прилежной работе (гл. 54).

Служилые люди были обязаны придерживаться иерархии и чинопочитания как в служебных, так и в повседневных отношениях. За нарушениями следили фискалы, штраф взимался в размере двухмесячного жалованья. Иерархичность отношений устанавливалась также между женами: «все замужние жены поступают в рангах по чинам мужей их». Кроме того, чиновники обязывались подтверждать свой ранг патентом, «заслуживать ранг летами, как следует» и одеваться согласно чину [1, т. VI, № 3890].

«Указ о хранении прав гражданских» от 17 апреля 1722 г. устанавливал одну из самых главных обязанностей — соблюдение законов всеми без исключения должностными лицами. Преступившие закон рассматривались как нарушители «прав государственных и противники власти». Петр I угрожал им смертной казнью «без всякие пощады», независимо от предыдущих заслуг [1, т. VI, № 3970]. Установив обязанность строго и неукоснительно исполнять законы, указ одновременно определял порядок восполнения пробелов законодательного регулирования, выявившихся в ходе рассмотрения в государственных учреждениях конкретных дел. Предписывалось такие дела «не вершить», а подавать об этом выписки в Сенат, который обязан был в этих случаях «собрать все Коллегии, и об оном мыслить и толковать под присягою» [1, т. VI, № 3970]. В дополнение к этим обязанностям выходит указ от 20 января 1724 г. [1, т. VII, № 4422], основная мысль которого может быть выражена в следующих положениях: чиновники 1) обязывались не исполнять приказания, противоречащие закону; 2) вооружались правом протеста и представления на неправомерные действия начальства.

При анализе законодательства первой четверти XVIII в. следует обратить внимание на указ от 9 февраля 1723 г., который обязывал чиновников всего государства в случае необходимости «во время нужды» вычитать из жалованья «с рубля, почему доведется», чтобы никто не был обижен, но «общее бы лишение для той нужды все понесли» [1, т. VII, № 4163]. Исключение было сделано только для иностранных мастеров. Этот указ свидетельствует об ориентированности монарха на реализацию общегосударственных интересов и задач, участие в их достижении обязательно для всех, в том числе для государственных служащих.

23 мая 1739 г. появился именной указ о подтверждении сенаторам, коллежским и конторским чинам, а также президентам «съезжаться ежедневно в указанные часы по регламенту и сидеть в присутствии до двух часов пополудни, а по срочным делам приезжать и после полудня и оставаться в заседании до 7 часов вечера». Указ этот обязывал обер-прокуроров, прокуроров и обер-секретарей вносить опоздавших и не прибывших в специальный дневной журнал. Императрица Анна Иоанновна этим указом внушала сенаторам «не шутить в Сенате, а заниматься делами рачительно» [1, т. X, № 7818].

Свое недовольство чиновниками императрица Елизавета Петровна выразила в другом указе. В нем говорилось: «Ненасытная алчба корысти достигла того, что некоторые места, учреждаемые для правосудия, сделались торжищем, лихоимство и пристрастие — предводительством судей, а потворство и опущение — одобрение беззакония» [1, т. XV, № 11092]. Государыня с прискорбием заявляла, что «установленные многие законы для блаженства и благосостояния государства исполнения не имеют от внутренних общих неприятелей, которые свою незаконную при-

быль долгу и чести предпочитают». «Поэтому, — замечалось в указе, — сенату, как первому государственному месту... давно бы подлежало истребить многое, по подчиненным ему местам, непорядки» [1, т. XV, № 11092]. Таким образом, императрица обозначала основные проблемы в реализации государственными служащими своих обязанностей и наставляла Сенат осуществлять надзор за деятельностью государственного аппарата.

31 декабря 1765 г. Сенат счел нужным издать указ «О произошедшем в некотором присутственном месте в производстве дел непорядке и каким образом впредь поступать» [2]. Он был посвящен обязанностям чиновников. Во-первых, государственным служащим внушалось, чтобы они «не поставляли прямой своей должности в приказных только обрядах и не обращали бы упражнения своих в единственные споры». Во-вторых, чтобы они не отступали от регламентов и не довольствовались, по канцелярскому порядку, «рапортом о том, что указы посланы, тогда как никто о том не печется и не взыскивает, чтобы оные самым делом исполнены были». Архивы должны были наполняться документами прямых дел, а не пустыми бумагами. В-третьих, необходимо «лихоимственные дела почитать разрушающими государственное положение» и бороться с ними. В-четвертых, чиновникам запрещалось «развозить дела для подписи по домам и медлительность в рассмотрении» [2, с. 757]. При этом чиновники при неисполнении ими своих обязанностей не имели права отговариваться старостью или болезненными припадками; в этом случае рекомендовалось подать в отставку.

В указе прослеживается деление службы на прямую и мнимую. Под мнимой законодатель подразумевал служение, основанное на соблюдении обрядов, канцелярских порядков, а прямая служба должна быть основана не только на букве, но и на духе закона. «Прямая с мнимой всегда различена будет», так как прямая подразумевает «радение об интересах государства и Ее Императорского Величества» [2, с. 757]. Обязанность надзора за исполнением этого указа возлагалась на прокуроров.

Таким образом, данный указ закрепил положения Табели о рангах и Генерального регламента в отношении обязанностей государственных служащих и вносил некоторые новшества. Они касались, прежде всего, вопроса «прямой» и «мнимой» службы.

Регламентация обязанностей государственных служащих содержалась также в Уставе благочиния от 8 апреля 1782 г. [1, т. XXI, № 15397]. В п. XII главы Д перечислены семь качеств, необходимых для должностного лица, в трех последующих пунктах — принципы, которыми должностному лицу следует руководствоваться в своей деятельности. Обращает внимание императивность и в том, чтобы чинить правый и равный суд (п. XIII), и в том, чтобы не брать взяток (п. XV). Однако взятка не перестает быть преступлением, в главе Н (ст. 251–252) за нее предусмотрена судебная ответственность.

Статьи 42–56 определяли основные обязанности управы благочиния. В ст. 42 указано, что члены присутствия не должны выходить из управы, пока не будет проведено следствие по правонарушению. Это требование далеко не всегда можно было выполнить, так как на проведение следствия требовалось больше времени, чем члены присутствия были в состоянии непрерывно находиться в служебном помещении. Ст. 43 закрепляла очередность рассмотрения дел. Предпочтение должно было отдаваться тем из них, в которых заинтересованные лица не способны в силу физического или имущественного состояния, семейного положения постоять за себя. Закрепление в ст. 44 обязанности равного отношения ко всем гражданам, независимо от имущественного состояния, положения в обществе, — это свидетельство влияния идей просвещения. В действительности указанная норма вряд

ли могла реально соблюдаться, так как в эпоху абсолютизма сохранялось высокое значение сословной принадлежности. Ст. 50 закрепляла обязанность получения, хранения и обнародования нормативно-правовых актов. После получения и регистрации нормативно-правовых актов следовало выяснить их достоверность. В случае сомнения в достоверности закона или непонимания его содержания стряпчий должен был обратиться за разъяснениями к губернскому прокурору.

С началом реформ Александра I возродился петровский принцип комплектования вакантных мест — «со стороны не хватать»; внимание обращается не на внешние атрибуты чиновничества (чины, почести и привилегии), а на его профессионализм. Указ от 16 августа 1802 г. должен был положить конец такому вредному для службы назначению чиновников, когда начальство руководствовалось личными соображениями или предоставляло должности по протекции. В указе говорилось: «Желаем вместе с тем, утвердить и укоренить ту необходимую истину, что каждый род службы требует исполнителей, опытностью и постепенным ее прохождением приуроченных» [1, т. XXVII, № 20342]. Таким образом, руководство обязывалось назначать служащих на вакантные должности с учетом их опыта и послужного списка. Возросла роль служебной преданности конкретному ведомству, в связи с чем переход из одного ведомства в другое не одобрялся. Квалифицированный чиновник-специалист становился более ценным, так как четко представлял себе круг прав и обязанностей, специфику ведомства. Государственным служащим предписывалось при исполнении ими своих служебных обязанностей, «не смотря ни на какие лица, письма и предложения, исправлять свое дело по точной силе и словам закона».

Под влиянием М.М. Сперанского преобразования государственной службы продолжились изданием 3 апреля 1809 г. указа «О непризнании прав действительной службы за почетными придворными должностями» [1, т. XXX, № 23559]. На основании данного указа камер-юнкеры и камергеры обязывались избрать какой-либо род действительной гражданской службы — в противном случае им грозило лишение их званий.

6 августа 1809 г. был издан высочайший указ об особых испытаниях чиновников при производстве их в чины коллежского асессора и статского советника [1, т. XXX, № 23771]. Он основывался на правилах «Об устройстве училищ» от 26 января 1803 г., где указывалось: «Чтобы ни в какой губернии, спустя пять лет от устройении училищ в учебном округе, к которому она принадлежит, не определять к гражданской должности, требующей юридических и других познаний, людей, не окончивших ученья в общественном или частном училище» [1, т. XXVII, № 20597].

Цель указа 1809 г. — повысить уровень образованности чиновничества, так как университеты пустовали, а чиновники стремились «достигать чинов не заслугами и познаниями, а одним пребыванием и исчислением лет службы» [1, т. XXX, № 23771]. Поэтому при производстве в чин коллежского асессора чиновник обязан был предъявить свидетельство из университета о том, что «обучался с успехом наукам, гражданской службе свойственным», или же, что, явившись на испытание в университет, «заслужил на оном одобрение в своем звании». Такое же свидетельство требовалось и при производстве в чин статского советника. В этом случае претенденту на чин нужно было еще представить удостоверение о занятии известных «деловых» должностей.

С изданием этого указа чиновники были поставлены перед выбором: или повысить свой образовательный уровень и получить возможность продвижения по службе, или оставаться на службе без дальнейшего повышения, или выйти в отставку. Благодаря инициативе М.М. Сперанского, у чиновников появилась новая обязанность —

получение высшего образования. Реализация этой обязанности позволяла получить более высокое статусное положение.

Все это осложнялось отсутствием в России унифицированного законодательства. Основные законы терялись в массе временных и второстепенных распоряжений, а следовательно, утрачивали свой характер. В результате реализация закона оказывалась на низком уровне, вместо «царства закона» получалось «царство произвола» [3, с. 2]. Поэтому важным шагом в организации государственной службы стала кодификация соответствующего законодательства и подготовка свода уставов о службе гражданской. Свод был подготовлен к 1832 г. и составил III том свода законов Российской империи. По изданиям 1832, 1842 и 1857 гг. III том называли «Уставы о Службе Гражданской». Раздел третий «Устава о Службе Гражданской по определению от правительства» посвящен общим правам и обязанностям государственных служащих. Рассмотрим его более подробно.

Большинство исследователей в области истории государственной службы сходится во мнении, что обязанности — это функции, которые возлагались на государственных служащих с целью непосредственного исполнения или профессионального обеспечения полномочий государственного органа или должностных лиц, представлявших этот орган. Иными словами, лица, поступившие на государственную службу, добровольно принимали на себя главную обязанность — представлять верховную власть. Содержание этой обязанности конкретизировалось в рамках каждой конкретной должности. Независимо от характера и степени власти чиновника по Уставу о службе, можно выделить общие обязанности лиц, состоявших на государственной службе по определению от правительства.

Устав о службе не просто перечислял функции-обязанности чиновников; в ст. 1187 он определил требования к чертам характера государственного служащего, наличие которых гарантировало бы государству качественное и своевременное исполнение служебных обязанностей: «1) здравый рассудок; 2) добрая воля в отправлении порученного; 3) человеколюбие; 4) верность в службе Его Императорского Величества; 5) усердие к общему добру; 6) рвение о должности; 7) честность, бескорыстие и воздержание от взяток; 8) правый и равный суд всякому состоянию; 9) покровительство невинному и скорбящему». Значение этих требований состояло в том, что все они были лишены «юридического смысла» и содержали моральные и нравственные характеристики. Законодатель не пошел чисто формальным путем перечисления обязанностей чиновника, он показал свою заинтересованность в чиновнике-личности, обладающей нравственным стержнем.

Следующая обязанность чиновничества, закрепленная в Уставе о службе, — получение высшего образования. Ее реализация позволяла вступать на государственную службу и продвигаться по карьерной лестнице. С целью воспитания квалифицированных чиновников, помимо университетов, государственных служащих начинают готовить училища и институты. Выпускники таких учебных заведений обязывались посвятить себя службе «совершенно или на определенный срок» (ст. 223 Устава о службе). Выпускникам гарантировалась служебная занятость и более высокий чин в начале карьеры.

Далее в Уставе отмечалось, что чиновник строит свою работу, имея в виду преумножение богатств страны, ее силы и влияния в мире. Служащие призывались исполнять свои обязанности, согласно данной присяге, «не лицемерно и добросовестно» (ст. 1189), знать и соблюдать существующие законы (ст. 1190), не позволяя себе ни из вражды, ни из свойства или дружбы, а тем более ни из корысти или взяток ничего противного долгу присяги, честности и возложенного на них служения» (ст. 1189).

Служащий должен был «охранять свято и не нарушать вверенную ему тайну, касающуюся службы и пользы Его Императорского Величества» (ст. 1191). Чиновник обязан был уважать начальство и точно исполнять его приказания. Если же государственный служащий считал повеление «незаконным и противным интересу Его Императорского Величества», то «обязан исполнить то, что на подобные случаи в учреждении занимаемой им должности предписано» (ст. 1194). Служащему воспрещалось жестокое и неприличное обращение с подчиненными, а также отягощение их делами, не положенными по службе (ст. 715). Чиновник должен был находиться в месте своей службы и мог отлучаться в отпуск или командировки только с разрешения начальства. Увольняющийся с должности обязан был исполнять свои функции до получения приказа об увольнении, а затем должен был передать дела своему приемнику или в архив (ст. 1232; 1240).

Устав определял лишь основные обязанности государственных служащих. Что касалось специальных служебных обязанностей, то их круг регулировался либо правовыми нормами специального законодательства, либо соответствующими ведомственными подзаконными актами.

Перед законодателем встала проблема добросовестности. Добросовестность — не только качественное и своевременное исполнение должностных полномочий. Это заинтересованное и неформальное отношение к делу, которому служишь [4, с. 21]. Не случайно ст. 1198 Устава предписывала начальству «побуждать» служащих к строгому и точному исполнению обязанностей, а ст. 1201 за «медлительность и нерадение» грозила чиновникам судом. Законодатель не просто требовал «добросовестности», а создавал экономический механизм поощрения «отличившимися способностями и усердием к службе». Так, ст. 998 предписывала начальству назначать жалование, из общей суммы, канцелярским чиновникам «по мере трудов, способностей и заслуг каждого». При этом начальство имело право на меньшее число служащих, предусмотренных штатами. Сэкономленные таким образом средства направлялись на поощрение отличившихся чиновников. Таким образом, можно сделать вывод, что в «Уставе о службе по определению от правительства» формировался принцип презумпции добросовестности в системе государственной службы Российской империи.

После революции 1917 г. вся система имперского государственного управления перестала существовать. Советское законодательство не рассматривало (по крайней мере напрямую) такую категорию, как обязанности государственных служащих. Отдельные виды обязанностей содержались в различных законодательных актах, которые регулировали подобные обязанности и других категорий граждан.

Библиографический список

1. Полное собрание законов Российской империи: Собр. I. СПб., 1830.
2. Клеандрова Е.М. Законодательство Екатерины II: в 2 т. Т. 2. М.: Юридическая литература, 2001. 984 с.
3. Градовский А.Д. Закон и административное распоряжение по русскому праву. СПб., 1874.
4. Охотский Е.В. Правовой статус государственного служащего в РФ // Государство и право. 2003. № 9.

*I.V. Karpov**

**THE FORMATION OF THE INSTITUTION OF DUTIES
OF CIVIL SERVANTS IN ACCORDANCE WITH THE LEGISLATION
OF THE XVTH – XIXTH CENTURY**

The article is devoted to the analysis of norms of Russian legislation of the XVth – XIXth century that regulated one of the basic elements of legal status of civil servants – the duties.

Key words: officials, duties of civil servants, general regulations of Peter the First from 27 February, 1720; regulations of decency from 8 April; Decrees of Alexandr the First; regulations about civil service according to the definition from the Government.

* *Karpov Igor Vladimirovich* (igorka99@mail.ru), the Dept. of Urban Economics and Municipal Management, Samara State University, Samara, 443011, Russia.