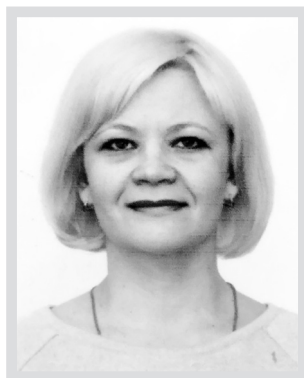


УДК 34.05

Элементы кадровой практики правительства: правовые аналогии и параллели российского и зарубежного исторического опыта***Чуб Н.В.**

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного права
Юго-Западного государственного университета (Курск)

Статья исследует проблему сохранения самобытности административно-правовой системы России посредством зарубежных заимствований в аспекте кадровой деятельности центрального правительства XVI – начала XVIII вв. На основе сравнительного анализа российской и зарубежной исторической практики проводятся параллели в развитии аналогичных управленческих институтов и правовых основ; формулируется вывод об оригинальности некоторых отечественных подходов в кадровой сфере.

Ключевые слова: кадровая политика, местничество, зарубежный опыт, иностранные служащие, дипломатические миссии, должность.

Система кадрового обеспечения органов публичной власти в России характеризуется структурно-сложным механизмом формирования и реализации его элементов. Среди последних ключевыми являются: юридические источники (нормативные основы), закрепляющие принципы подбора, подготовки кадров и профессиональные требования к ним; должностные инструкции и регламенты деятельности; формы контроля (профилактики) служебной дисциплины и основания ответственности; модели (стратегии) карьерного роста персонала и др. Анализ сущностных признаков большинства из перечисленных компонентов кадрового процесса в тот или иной исторический период является актуальным в силу неустойчивости тенденций современной государственной кадровой политики, пробелов ее правового регулирования. Поскольку этапы развития кадрово-служебных взаимоотношений складывались в России под влиянием как оригинального национального стиля отечественной государственности, так и трансформации зарубежного права, цель исследования направлена на сравнительно-историческое выявление аналогий в формировании правовых институтов и административных порядков отечественного и зарубежного опыта, что позволит получить следующие научные результаты: определить сущность и проблемы адаптации ряда

управленческих компонентов иностранного происхождения в кадровой деятельности правительства России в XVI – начало XVIII вв., их особенности и последствия влияния на самобытность национального правового регулирования данной сферы. В указанный период формируются и функционируют органы центральной власти (приказы), развиваются политические отрасли, подверженные зарубежному влиянию (дипломатия, военное дело и др.), проводится социально-кадровая, делопроизводственная работа и устанавливаются межведомственные отношения посредством системы обращений (челобитий) и направления ответных грамот.

Дореволюционный исследователь Д. Цветаев, исторически возникшее стремление русских осваивать зарубежные правовые системы и институты, относит к их сознательному выбору, указывая, что «национальная жизненность и сила Московского государства обнаруживалась, с одной стороны, в борьбе с Азией, собирании восточно-европейских и северо-азиатских земель в одно политическое целое и усваивание достояний Византии, с другой, проявилась в тяготении к тому образованию в тяж-

* Публикация подготовлена в рамках государственного задания на 2020 г. по теме «Трансформация частного и публичного права в условиях эволюционирующих личности, общества и государства» (№ 0851-2020-0033).

кий период нашей невольной задержки, получение которого представлялось для нас необходимым» [1, с. 4-5]. Роль поступившего на службу иноземца, по мысли автора, заключалась в «удовлетворении практических нужд страны, не нанося ущерба ее существенным основам и традициям: “московские простецы” не давались в руки ловким западным выходцам и самим завзятым из них искусникам умели заставить служить русским интересам» [1, с. 7].

Так, из дневника шведского полковника Питера Гордона, поступившего в 1661 г. на русскую службу и намеревавшегося спустя некоторое время ее оставить, следует, что он был вежливо предупрежден, что после отставки «немедленно будет сослан в Сибирь, иначе кратковременную его службу в России можно объяснить тем, что он был подослан польским правительством для ознакомления с русскими государственными условиями» [2, с. 34]. Полковник на этот аргумент не мог возразить и начал прилежно заниматься обучением вверенных ему кадров. Это не было пустым предостережением: родственник упомянутого Гордона, также находившийся на службе в России, несмотря на предупреждение об опасности прошения об отставке, получил ее, но был сослан в Тобольск, где умер в изгнании [2, с. 42].

Обещание устранить подобные правительственные способы удержания инородцев в своем кадровом строю были даны уже Петром I в Манифесте от 16 апреля 1702 г., провозглашающим наряду с прочими привилегиями и свободу отставки иностранцев от русской службы: «как-то обыкновенно водится у других европейских монархов, с кем всякий до кого сие надлежит имеет сообразовываться» [3], то есть по правилам отставки на родине иностранца.

Некоторые немцы, пребывавшие в России в первой половине XVII в. с посольскими миссиями, называли выплаты ежемесячного денежного жалования от великого князя своим царским слугам и ремесленникам «обычаем, существовавшим еще в Москве и до настоящего времени» (рассуждение приведено в контексте задержки заработанных денег чинам Пушкарского приказа под руководством П.Т. Траханиотова) [4, с. 9], что позволяет предположить о нераспространении практики денежного содержания западных чиновников на их родине в это время. В Пруссии, например, жалование натурою было заменено на денежное с определённым размером только в конце XVII в. [5, с. 54]. Вместе с тем иностранцев-наблюдателей удивляло архаичное приспособление некоторых приказных подъячих вести вычисления с помощью сливовых зерен, которые они носили в кожаных кошельках. Служащие-европейцы в это время уже использовали счета (жетоны) [4, с. 31].

Иностранцы-начальники, находясь на русской службе, нередко сами нарушали законы и обычаи (устраивали поединки, драки, попустительствовали

ли азартным играм подчинённых), обходя запреты, данные им в наказах, игнорировали правила, за которые на их родине следовало строгое наказание, а в России – как минимум соответствующее судебное разбирательство. Укоренившуюся отечественную кадровую традицию местничества, однако, иностранцы могли «использовать» для своей выгоды: служилому немцу Иоанна Грозного Генриху Штадену при распределении земельного (поместного) оклада его размер был уменьшен как сыну бургомистра в пользу другого иностранца – сына дворянина Ф. Гана из-за знатности происхождения последнего [6, с. 137]. Были даже случаи потасовок «из-за мест» между женами служащих-немцев [4, с. 22].

Назначение некоторых должностных лиц в XVII в. в России проходило с учетом аналогичной ранней западной практики управления. По свидетельству Адама Олеария, «еще королю Сицилийскому “мудрые советники” рекомендовали не назначать воевод и управителей на одном месте более двух или трех лет вследствие той уважительной причины, что государство может пострадать от злоупотреблений при долговременном их правлении и что самые правители, снискав дружбу и расположение народов, могут сделаться независимыми» [4, с. 70]. Так и российские воеводы назначались, как правило, на два года с возможностью продления срока пребывания в должности, «смотря по личным качествам» или военным заслугам [7], нередко по просьбе жителей той или иной местности [8].

При издании Соборного Уложения 1649 г., в отличие от предыдущих Судебников, в его текст помещаются новые, как самобытные, так и взятые у других народов положения об управленческих должностях. Например, из Литовского статута 1588 г. заимствования касаются некоторых случаев защиты привилегированных лиц: бояр, окольных, думных людей и других высших сановников от «бесчестия». Уложение и Литовский статут охраняют безопасность должностных лиц, находящихся при исполнении обязанностей: осуществлении судебных функций или доставке официальных бумаг. «Честь не была признанием личных заслуг, а признаком знатности по породе, старшинства по родовой “лестнице”, что доказывают споры о местничестве при назначениях в посольства или в полки на службу» [9, с. 277].

Отметим, что истоки широко исследованной в специальной литературе практике местнических отношений, основанных на «родовом славолубии» и знатности происхождения (титуле) при замещении важнейших государственных должностей и чинов, содержатся еще в текстах мирных договоров князей Древней Руси. Так, при определении вышеупомянутых «образов сношений руссов с Грецией» последняя предоставляла дипломатические привилегии «чужеземцам», согласно общей идее «уважения породы, ... установления известного “чиностояния” сообраз-

но древности и знаменитости каждого племени» [10, с. 217]. Представителям лучших семейств оказывался первоочередной посольский прием.

Как пишет Н.М. Погодин, местничество на Руси имеет «характер русский под печатью Востока» и относится к удельной системе как последняя к древнему семейственному праву: «сын киевского князя требовал себе по очереди Киева, а не довольствовался Черниговом». Ученый характеризует споры о местах как «удельные войны, только без кровопролития» [11, с. 181]. Однако аналогия с присутствием некоего «европейского духа» у местнических отношений в России все же у автора проводится: «в прочей Европе был век, в котором понятие чести преобладало... Нельзя не заметить соответствия ему в нашем местничестве, оно впрочем касалось только до службы, до общественных званий, и решалось не дуэлями, а царскими приговорами» [11, с. 180]. Также есть пример, подтверждающий юридическую силу местнических прав, действовавших для российской знати и за рубежом, куда та отправлялась по делам службы: «... а аз, был в Литве, да Остафий Волович у одного дела со мною и меня Остафием учали отводить, и аз, нехотя Остафья меньше быти, того для к Государю отъехал...» [11, с. 224].

О необходимости соблюдения отечественных административно-политических традиций за рубежом свидетельствует и пример из российско-английской дипломатической практики 1600 г. Русский посланник Г. Микулин и подьячий И. Зиновьев, получив приглашение на прием (пир) к лорду-мэру Лондона на условии: «Как будете у него (мэра), и ему сидети по своему чину в большем месте, а вам сидети ниже его места; ... он у нас в Лунде именуется в королевное место, а которые из иных земских государств бывают у него, те садятся ниже его», вынуждены были отказаться: «Нам некоторых государств послы и посланники не образец, ... а будете ему(лорду) чину своего порушители и меня местом выше себя почтите нельзя, и мы к нему не едем» [12, с. 337].

Здесь местнические правила действуют параллельно с традициями дипломатических церемоний, имеющих ярко выраженную национальную основу. Более того, в России даже после ослабления местнических порядков, после Смутного времени подобные челобитья еще продолжались: «бояре в придворных церемониях и посольствах стояли за место» [9, с. 301].

Характеризуя местничество как основу кадровых назначений через призму отдельных черт западноевропейского феодального общества (службу за пожалование земельным владением; институт майората как средство сохранения статуса феодального рода, обеспечивающего стабильность при поверстании его членов в чины), М.Н. Эскин делает различия в природе этого института в русском и западном проявлении. Автор поясняет, что в западноевропей-

ских условиях корпорация защищала сначала личность, а затем род; в России же – наоборот: сначала род и его место в иерархии корпорации, поэтому с суверенностью служебно-родового старшинства русский государь был вынужден считаться [13]. Другой отличительной чертой кадровых процессов европейского общества стала практика, когда «сеньор одного вассала сам был вассалом другого сеньора». Это было несвойственно многим незападным культурам, в которых наблюдались резкие границы внутри дворянства, особенно между высшей аристократией и мелкопоместным дворянством [14].

А.Н. Медушевский, проанализировав опыт стран Восточной и Западной Европы в системе правового обеспечения сословий и их претензии на замещение высших должностей, пишет, что против местнических конфликтов знати и бюрократии были направлены указы прусского короля, а шведские уставы и регламенты вводили единую иерархию рангов и снимали некоторые различия чиновников дворянского и недворянского происхождения, при этом автор допускает, что в шведском обществе местничества не было. Австрийские же источники XVII в. отражают традиционный характер администрации этого времени («кормление от дел», приоритет знатности над породой). Аналогию в чинах старой московской администрации А.Н. Медушевский находит с системой придворных должностей французского государства, «где родовитость играет первостепенную роль, хотя и выслуга появляется параллельно с нею», как и в Англии в конце XVII в., где тесно были переплетены традиционные структуры и принципы управления с новыми рациональными [15, с. 198-201]. Таким образом, сравнивая прусские, датские, шведские источники, автор делает вывод о предпринятом в этих странах законодательном разрыве преемственности принципов комплектования служебных кадров, но уточняет, что во Франции и Англии не было резкой реформы в подобном стиле, равно как и ярких проявлений местнических отношений при дворе.

Однако вышеприведенный пример пребывания русской дипломатической миссии в 1600 г. может, думается, внести некоторое уточнение в представленные выводы об английских административных порядках, поскольку фраза о лорде-мэре «он у нас в Лунде именуется в королевное место» все же выражает стремление англичан к соблюдению соответствующих церемоний перед обладателем данной должности и уважительному ему подчинению.

Интересный пример «должностного» старшинства, которое не зависело от происхождения и не было чисто «чиновным», представлен у А.И. Маркевича применительно к общему Сенату Речи Посполитой, которое образовалось путем законодательной регламентации старшинства должностей: входившие в сенат воеводы занимали «места» по мере об-

разования или присоединения воеводств. Ученый пишет об этом государстве, что разница в русском и западно-европейском мировоззрении сказывается в одном факте, имевшем здесь место: в школах иезуитов дети аристократов сидели выше, чем дети простой шляхты, тогда как в школах братств (православных) учащиеся сидели сообразно с успехами в занятиях [16, с. 110].

Кадровым ресурсом в государственных органах ряда европейских стран становились профессиональные чиновники-юристы, замещающие должности, например, по судебному ведомству, по назначению от короля (Франция, Германия, со спецификой в Англии института мировых судей – представителей местных органов власти). Так, дворянство во Франции служило при дворе, в армии, занимало некоторые почетные, но лишённые всякого административного и судебного значения должности в провинции, тем самым в государственном управлении оно не играло никакой роли [5, с. 56]. В России же места самые важные занимают старой аристократией, подчиненной началам родового старшинства: «каждый дворянин имеет право просить, чтобы его отпустили воеводой в какой-нибудь город, но никогда дьяку не пришлось в голову объявить царю, что он дослужился до воеводства или судейства. Однако юристы во Французском парламенте в конце концов пришли к продажности должностей, а дьяки... сумели достигнуть того, что родовое сословие разделило с ними бремя управления» [17, с. 18-19].

Своя специфика повышения статуса была у русского привилегированного сословия в связи с делением его на городских детей боярских, дворовых и выборных, которые были источником кадров многих управленческих должностей [18]. Архивные материалы органов центрального управления Московского государства содержат большое количество дел, связанных с челобитными дворян и приказных служащих, по которым можно оценить пути развития их карьеры. Однако, если дворяне часто просились в воеводы за «боевые заслуги» и раны, за «полонное сидение» (что имело и нормативную основу) [19] или могли обращаться за переводом на службу в города, близкие к их поместьям, то распространенными предметами рассмотрения просьб дьяков (подьячих) и других чинов были назначение оклада /прибавки (придачи) к нему (по заслугам, за посольство) или переводы на вакантные («праздные») равнозначные должности, освобождение от каких-либо обязанностей, возвращение из опасных командировок («посылок в полк») [20]. В XVIII в. и позднее система назначений на должности в России была сопоставлена с правилами чиновничества Табели о рангах, основанной, как известно, на западноевропейских источниках [21].

Получение должности за плату по принципу аренды (продажа должностей, наследственные

должности – Франция, Англия), «помещение на землю» за службу (пожизненное владение), выплата жалования натурой (продуктами и приношениями от населения земель – Германия); использование сети личных подчинений в интересах государства – черты западного стиля подбора и расстановки кадров. Некоторые из них были восприняты в России и позднее, но в другом самобытном выражении. Так, М. Блок проводит особенную параллель идеи личной зависимости как черты западного стиля управления с его российской практикой в XIX в.: «На всех ступенях иерархии ответственным за «своего человека» становился хозяин-сеньор, он должен был подвигать подданного на исполнение долга. Точно так же в России Николай I гордился тем, что в своих помещиках, иными словами, деревенских сеньорах, имеет “сто тысяч полицейских”» [22].

Итак, сравнительно-правовая ретроспектива некоторых правил управленческой практики Российского государства, имеющих западные аналогии, позволяет: 1) определить ряд их отличительных особенностей: родовое начало при замещении важных должностей под влиянием местничества, возможность быстрого продвижения дворян, универсальность их профессий: замещение гражданских должностей после военных; «слабый» служебный рост приказных чинов на фоне зависимости и послушания; 2) установить степень влияния последних на преобразование отечественной кадровой политики (внедрение иноземного профессионального опыта в бытность великих князей/царей не было системным, применялось, в основном, военном, лечебном, переводческом деле, некоторых технических науках и проходило через призму ограничения личных прав служащих-иноземцев; 3) оценить потенциал собственных самобытных административных порядков, незначительно подвергнутых реформированию под влиянием зарубежных начал (например, уплата денежного жалования в России началась ранее, чем в некоторых европейских странах).

Литература:

1. Цветаев Дм. К истории изучения вопроса об иностранцах в России / [сочинение] Дм. Цветаева, ординарного профессора Варшавского университета – Варшава: в Типографии Варшавского учебного округа, 1891. – 9 с.
2. Дневник генерала Гордона // Фабрициус А.К. Почта и народное хозяйство в России в XVII столетии: Ист. очерк А.К. Фабрициуса. – СПб.: тип. Имп. Акад. наук, 1864. – 94 с.

3. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1. – Т.4. – № 1910.
4. Олеарий Адам. О состоянии России в царствование Михаила Федоровича и Алексея Михайловича: (3-я кн. «Путешествия» Олеария) / Пер. с нем. изд. 1656 г. А. Михайлова. – [Санкт-Петербург, 1861]. – 166 с.
5. Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т. 1. Административное право. Ч. 1. Органы управления. – СПб., 1910. – 276 с.
6. Генрих Штаден. О Москве Ивана Грозного. Записки немца опричника / Пер. и вступ. ст. И. И. Полосина. – [Ленинград]: М. и С. Сабашниковы, 1925. – 180 с.
7. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1. – Т. 3. – № 1511; № 1526.
8. Российский государственный Архив Древних Актов. Ф. 210. Разрядный приказ. Опись 24. Д. 354. (1692 г.). Об оставлении гдовского воеводы Г.И. Бестужева на воеводстве во Гдове на третий год по челобитной жителей Гдовского уезда. – Л. 1-10.
9. Бобровский П.О. Военное право в России при Петре Великом / Ч. 2. Вып. 3. Артикул воинский по русским и иностранным источникам. – СПб., 1898. – 449 с.
10. Эверс И.Ф. Древнейшее русское право в историческом его раскрытии / Соч. И.Ф.Г. Эверса; пер. с нем. Иван Платонов. – СПб.: печатано в Тип. Штаба Отдельного корпуса внутренней стражи, 1835. – 422 с.
11. Погодин М.П. Историко-критические отрывки [по русской истории] / [Соч.] М. Погодина. – 2 т. Кн. [1]. – М.: Тип. Августа Семена, 1846. – 447 с.
12. Сборник императорского Русского исторического общества Т. 38: Памятники дипломатических сношений Московского государства с Англией. Т. 2. (С 1581 по 1604 год) / Изд. под ред. К.Н. Бестужева-Рюмина. – СПб.: Тип. В.С. Балашева, 1883. – 443 с.
13. Эскин Ю.М. Очерки истории местничества в России XVI-XVII вв. Местничество как социальный институт России раннего нового времени. – URL: <https://uchebnikfree.com/russia-history/mestnichestvo-kak-sotsialnyi-institut-rossii-32134.html> (дата обращения: 09.11.2020).
14. Берман Г.Д. Западная традиция права: эпоха формирования / Пер. с англ. – М.: Изд-во МГУ, 1994. – URL: <https://lawbook.online/istoriya-prava/vozniknovenie-sistemyi-feodalnogo-33891.html> (дата обращения: 05.11.2020).
15. Медушевский А. Утверждение абсолютизма в России: Сравнит. ист. исслед. – М.: Текст, 1994. – 317 с.
16. Маркевич А.И. История местничества в Московском государстве в XV-XVII веке. – Одесса: тип. «Одес. вестн.», 1888. – 611 с.
17. Градовский А.Д. Высшая администрация России XVIII столетия и генерал-прокуроры. – СПб., 1866. – 285 с.
18. Российский государственный Архив Древних Актов. Ф. 210. Опись 24. Д. 59 (1648 г.) «О пожаловании служилых людей по отечеству поместным окладом и кормовыми деньгами и о переводе из городских детей боярских в дворовые и из дворовых в выборные». Д. 119 (1661 г.). Л. 1-43 «О пожаловании городских и дворовых детей боярских новыми чинами». Л. 1-50
19. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1. – Т. 1. – № 295.
20. Российский государственный Архив Древних Актов. Ф. 210. Опись 6. Д. 99 (1679 г.). Л.52; Опись 21. Д. 452 (1678 г.). Опись 24. Д. 30 (1637 г.). Л. 1-13, Д. 34 (1637 г.). Л. 1; Ф. 138. Опись. 1. Д. 1 (1640 г.). Л. 1-6.
21. Чуб Н.В. Табель о рангах 1722 года и ее значение в развитии государственной службы в России // Известия Тульского государственного университета. Серия: История и культурология. – 2006. – № 5. – С. 135-140.
22. Блок М. Феодальное общество. Ч. I. – URL: http://www.6lib.ru/books/feodal_noe-obhestvo-187781.html (дата обращения: 05.11.2020).

Elements of Government Personnel Practice: Legal Analogies and Parallels of Russian and Foreign Historical Experience

*Chub N.V.
Southwest State University*

The article examines the problem of preserving the originality of the administrative and legal system of Russia through foreign borrowings in the aspect of personnel activities of the central government of the 16th-early 18th centuries. On the basis of a comparative analysis of Russian and foreign historical practice, parallels are drawn in the development of similar administrative institutions and legal foundations; a conclusion is made about the originality of some domestic approaches in the field of personnel.

Key words: personnel policy, localism, foreign experience, foreign employees, diplomatic missions, position.