

УДК 32

10.23672/HSCP.2023.47.85.001

Упоров Иван Владимирович

доктор исторических наук, кандидат
юридических наук, профессор, профессор
кафедры конституционного и административного права,
Краснодарский университет МВД России
uporov@list.ru

Чапурко Татьяна Михайловна

доктор политических наук, профессор,
профессор кафедры уголовного права юридического факультета,
Краснодарский университет МВД России
chapurko@mail.ru

Северин Игорь Владимирович

кандидат философских наук, преподаватель,
Краснодарское высшее военное авиационное училище летчиков
pilot120558@inbox.ru

Ivan V. Uporov

Doctor of Historical Sciences, Candidate of Legal
Sciences, Professor, Professor of the Department
of Constitutional and Administrative Law,
Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia

Tatyana M. Chapurko

Doctor of Political Sciences, Professor, Professor
of the Department of Criminal Law of the Faculty of Law,
Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia

Igor V. Severin

Candidate of Philosophical Sciences, Teacher,
Krasnodar Higher Military Aviation School of Pilots

УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВОМ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В СУЖДЕНИЯХ М. М. СПЕРАНСКОГО

STATE GOVERNANCE AND CIVIL SERVICE IN THE JUDGMENTS OF M. M. SPERANSKY

Аннотация. В данной публикации раскрываются представления выдающегося российского государственного деятеля и правоведа М.М. Сперанского о структуре и принципах государственного управления и государственной службы, нашедшие отражение в его работах начала XIX в. Отмечается, что

подход Сперанского предполагал либерализацию сословных и государственных основ, в частности, это касалось возможности для государственных служащих повышать свой социальный статус за служебные заслуги, необходимости законодательного регулирования служебных отношений.

Ключевые слова: *Сперанский, государственное управление, состояние. служба, закон, дворянство.*

Resume. *The theoretical and legal views of the outstanding Russian statesman and jurist M.M. Speransky on issues of public administration and public service, reflected in his works of the early 19th century. It is noted that Speransky's approach assumed the liberalization of class and state foundations, in particular, this concerned the possibility for civil servants to improve their social status for service merits, the need for legislative regulation of service relations.*

Key words: *Speransky, public administration, state. service, law, nobility.*

Выдающийся российский государственный деятель Российской империи первой половины XIX в. М.М. Сперанский, помимо практической управленческой деятельности, включая его огромную роль в известной систематизации российского законодательства, оставил довольно богатое творческое наследие как ученый в сфере государственного управления, при этом его труды издавались как при жизни, так и в последующее время, включая современность.

Важнейшим трудом этого автора в области государственной (гражданской) службы была его книга «План общего государственного образования». Она была представлена Сперанским в 1809 г. императору Александру I и получил позитивную оценку последнего (книга была оценена как «удовлетворительный и полезный труд» [1, с. 64].

Внутреннее государственное управление Сперанский разделял на Общую и Особенную части.

Общая часть состояла из «общего учения об исполнительной власти», включавшего в себя следующие разделы («учения»):

- о принципах внутреннего управления;
- об учреждениях, действующих в порядке исполнительном;
- о ведомствах управления;
- об административном законодательстве; учение о государственной службе.

Второй из названных разделов состоял из двух частей:

- центральные учреждения и министерства;
- губернское управление.

Особенная часть включала в себя «учение о полиции», куда входили два раздела: полиция благоустройства и полиция исполнительная.

Свою теорию государственной службы Сперанский разрабатывал в контексте константы о сословном государстве с разделением власти на центральную и местные уровни [2, с. 20], и это вполне объяснимо, поскольку Россия как социум была разделена на законодательно определенные сословия.

Категорию «государственная служба» Сперанский понимал в широком смысле, то есть, буквально - как служба государству. Он полагал, что государственная служба не есть служба лично государю, а именно государству, и это несмотря на абсолютистский политический строй в Российской империи. Такой подход не был случайным. В самом начале XIX в. Сперанский, будучи в молодом возрасте, уже был увлечен демократическими идеями. Так, в 1802 г. в одной из работ он отмечал, что «есть два рода свободы в обществе: свобода политическая и гражданская». Далее им раскрывались эти понятия. Свобода политическая имеет место, «когда классы государственные более или менее участвуют в действии власти законодательной и исполнительной, когда народ управляет законом, общею волею принятым или охраняемым» [3, с. 117]. Что касается свободы гражданской (земской), то такая есть «независимость каждого класса от произвола другого в обязанностях личных и вещественных». В этом контексте, Сперанский указывал на то, что «не было ни одного государства, которое бы имело совершенную гражданскую свободу, в коем бы все состояние были равны, т.е. ни одно не зависело бы от произвола другого. В государстве, где утверждена свобода политическая, гражданское рабство уменьшается само собой» [3, с. 117].

И далее следовали, на наш взгляд, принципиальные положения, объясняющие позицию Сперанского в сфере государственного управления, в целом, и в государственной службе, в частности. В данном контексте, нам представляется целесообразным выделить следующие мысли этого государственного деятеля: «Один деспот не может управлять всеми лично; ему необходимо нужны помощники, и, следовательно, политическое рабство не может стоять без рабства гражданского. Отчего в Европе рабство гражданское изгладилось? Оттого, что по разрушении Рима все почти государства учредились на правилах политической свободы ... Хотите ли уменьшить в государстве число рабов и деспотов? Начните с себя – введите закон на место произвола. Утвердите политическую свободу. Желать, чтобы государство было составлено из рабов, друг от друга не зависимых и покоренных воле одного под именем деспота, - есть желать невозможного» [3, с. 117]. Нельзя не заметить, что по тем временам такие мысли были довольно смелыми.

Сперанский, в связи с указанными суждениями, задавался вопросом: «Каким образом устанавливается политическая свобода в государстве?». И, отвечая на него, отмечал, в частности, что «воли одного государя к сему недостаточно. Нужно единообразное устремление сей воли к свободе в продолжении многих лет. Нужно, чтобы народ столько привык к сему единообразному действию, чтобы не представлял себе и возможным другой образ управления. Уверенность сия производит, наконец, общее мнение, а общее мнение служит оплотом закону и свободе. Великие политические пользы разных классов народа удобно могут быть определены законами, утверждены силою равновесия или поддержаны действием общего мнения» [3, с. 118].

Если иметь в виду базовые положения о госслужбе, то они определялись на основе двух основных постулатов. Прежде всего, речь шла о том, что государственная служба должна осуществлять только лично, без передачи этого права другому лицу. Такая служба должна быть добровольной и свободной, и

это, считал Сперанский, есть идеал. Но этот идеал недостижим, в связи с чем, нужно организовать госслужбу так, «чтобы никто не обязан был отправлять личную службу по произволу другого, но по закону» [4, с. 112]. Кроме того, Сперанский, имея вид и содержание госслужбы, считал, что таковые определяется социальным положением человека (по терминологии того времени – «состоянием» человека), учитывая официальное разделение российского общества на разные сословия (или разные социальные статусы, разные «состояния»). А поскольку был возможен переход из одного состояния в другое, то, по Сперанскому, должно предполагаться еще одно состояние – состояние государственной службы, которому должно соответствовать и наличие еще одного особого государственного сословия. Такое состояние имеет значение в получении личных, гражданских и политических прав и определяет в целом положение человека в обществе и в государстве. При этом, учитывая, что равенство и свобода всех людей невозможны, для блага государства за каждым сословием необходимо закрепить обязанности и права в специальных законах.

И в этом смысле, Сперанский уделял большое внимание взаимосвязи двух сословий-состояний: дворянства и госслужбы. Так, он писал, в частности: «Дворянство пользуется всеми гражданскими правами, поданным российским вообще принадлежащими. Сверх сих общих прав, дворянство имеет то особенное право, что оно свободно от личной службы очередной, но обязано непременно отправлять оную в гражданском или воинском звании не менее 10-ти лет по своему выбору ... дворянство разделяется на личное и потомственное ... Дворянство личное без рода приобретается службою. Дети личных дворян, суть люди среднего состояния, ... личное дворянство не превращается в потомственное одним совершением службы; к сему потребны особенные заслуги, по уважению коих Императорскою властью в течение службы или по окончании ее даруется потомственное дворянство и удостоверяется особенным дипломом ... Дворянство потомственное пресекается и превращается в личное уклонением от службы» [4, с. 14-15].

Как видно, Сперанский очень тесно увязывает дворянство с госслужбой, причем, предпринял попытку поставить значимость госслужбы выше даже социального статуса дворянства, и в этом, очевидно, можно усматривать либеральный настрой Сперанского, полагавшего, что состояние дворянства не должно быть неприкасаемым. Более того, он допускал вступление дворян в купеческие звания, полагая возможным для них лично заниматься предпринимательской деятельностью, не теряя при этом своего состояния. Такой подход можно расценивать, вероятно, как примету того, в России начал формироваться, пока только на теоретическом уровне, рыночный капиталистический механизм, в котором экономические отношения стали все более и более влиять на общественно-политическую ситуацию в стране, в том числе в сфере госслужбы. В этом контексте следует согласиться с тем, что «Сперанский подчеркивает главный принцип государственной службы: зависимость чинов и званий не от дворянства, а зависимость самого дворянства и связанных с ним привилегий от государственной службы. Наделение земельной собственностью, владение и распоряжение ею

рассматриваются Сперанским как привилегия государства, даруемая за государственную службу. Каждый дворянин в идеале должен лично заслужить право владеть собственностью и управлять ею. Оporочивший себя на государственной службе должен быть лишен не только места, но и имени, и вообще всех прав состояния» [2, с. 23].

Говоря о правах среднего состояния (купцы, мещане, однодворцы, имеющих недвижимую собственность поселяне и др.), Сперанский отмечал, что «среднее состояние имеет права гражданские общие, но не имеет особенных. Личная служба людей среднего состояния определяется по их званиям и промыслам особным законом. Лица среднего состояния имеют политические права по их собственности. Все свободные промыслы им открыты, и из одного в другой переходят они свободно, исполнив возложенные на них повинности. Они достигают личного дворянства службою, когда вступят в оную по своему выбору, но не прежде, как исполнив службу, законом на них возложенную» [4, с. 16]. В целом, статус среднего состояния Сперанским определен в меньшей степени определенности и детализации, чем относительно дворянства. Возможно, это объяснялось тем, что обобщенного понятия «среднего состояния» в законодательстве еще не было.

Затрагивает Сперанский и еще одно состояние – «народ рабочий» (поместные крестьяне, мастеровые и их работники, домашние слуги и др.). Он отмечает, что представители этого сословия, обладая правами гражданскими, не обладали правами политическими, и, соответственно, не могли поступать на государственную службу из своего состояния так же, как дворяне или представители среднего состояния. Однако, как считал Сперанский, «переход из сего класса в следующий всем отверзт (то есть, открыт – *И.У.*), кто приобрел недвижимую собственность в известном количестве и исполнил повинности, коими обязан был по прежнему состоянию» [4, с. 16]. Подытоживая в этой связи свои мысли о состояниях, Сперанский отмечал: «В разделе сих состояний паче всего уважена постепенность усовершенствования и перехода из состояния низшего в высшее. Для сего в каждом состоянии назначена, так сказать, черта, соединяющая его с последующим. Так, дворянство личное связует состояние первое со вторым. Приобретение недвижимой собственности связует второе с третьим, и, таким образом, те самые лица, кои по положению их не имеют прав политических, могут их желать и надеяться от труда и промышленности» [4, с. 17]. Такого рода обобщения есть основания считать большим продвижением политико-правовой мысли России в самом начале XIX в., поскольку тогда определение на госслужбу представителей всех сословий, хотя и на определенных и неравных условиях, отражало объективный процесс, связанный с необходимостью пополнения чиновничества новыми умными, образованными, энергичными лицами [5, с. 84], что, в свою очередь, определялось прежде всего более активным развитием экономических отношений.

С государственной службой непосредственно была связана система соответствующих госучреждений. По этому поводу Сперанский указывал на то, что государственное управление есть законное управление верховной власти через систему публичных служб, которая есть механизм госуправления. В структуре

внутреннего госуправления институт публичных служб – это сама исполнительная власть.

По его мнению, «порядок исполнительный, подобно прочим частям, складывается из четырех главных разделений:

- 1) управление государственное, или министерство;
- 2) управление губернское;
- 3) окружное;
- 4) волостное.

Начало, на коем порядок сей должен быть устроен, есть единство действия и ответственность. Поелику порядок сей истекает из державной власти, то все низшие его разделения должны быть сколь можно более сообразны высшему. Посему в образовании частей его, прежде всего, должно устроить высшее его разделение, или министерство» [4, с. 19]. Такая структура есть не что иное, как привычная для России вертикаль власти, какая и была при абсолютистском российском режиме в те годы. При этом на всех уровнях «исполнительного порядка» предполагалась государственная служба. Эта служба, с точки зрения организационно-структурного построения, предполагала наличие должностных лиц. Разработка статуса должностного лица также является весьма значимым достижением Сперанского [6, с. 65].

В целом, из суждений Сперанского о госуправлении и госслужбе могут быть выделены следующие общие принципы: публичность, плановость, законность, ответственность, счетность, отчетность, контроль, формальность (документальность), научность [2, с. 24]. Последнее не удивительно, учитывая, что Сперанский, по сути, лишь начинал разрабатывать теоретические основы как государственного управления, так и государственной службы, и, видимо, в силу обширности предмета своих изысканий он не мог сосредоточиться на вопросах разделения, соотношения и детальной систематизации отдельных аспектов государственного управления и государственной службы [5, с. 86]. Вместе с тем, мы не можем согласиться с оценками теоретических воззрений Сперанского как, едва ли, не демократа в современном понимании этого термина. Сперанский жил и работал в эпоху абсолютной монархии, был приближен ко двору императора, служил последнему, и считать его «убежденным конституционалистом» [7, с. 59] нет оснований. Другое дело, что его мысли тяготели к более либеральному развитию российского общества и государства, и, в этом смысле он, конечно, внес свой существенный вклад в развитие теоретических основ государственного управления и государственной службы.

Отметим в завершении, что рекомендации и советы, надлежащим образом обоснованные и представленные императору Александру I как в «Плане общего государственного образования», так и во многих других записках, существенно повлияли на изменения в Российской империи института государственной (гражданской) службы, что выражалось в принятии конкретных правовых актов. Причем, сам Сперанский, получивший за свои заслуги дворянство (а к концу жизни и графский титул), смог свои теоретические суждения испытать на управленческой практике в качестве высокопоставленного государственного служа-

щего, и это у него получалось эффективно и, прежде всего, в должностях Пензенского и Сибирского губернатора, а также, на других ответственных должностях в высших эшелонах власти Российской империи.

Литература:

1. Чибикиев С.М. Политические идеи и проекты М.М. Сперанского в контексте истории российских реформ: дис. ... канд. полит. наук. М., 2009. 172с.
2. Черепанова И.В. Государственная служба Российской империи XIX века (теоретическое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2001. 233с.
3. Сперанский М.М. Еще нечто о свободе и рабстве // Сперанский М. М. Проекты и записки / Под ред. С.Н. Валка. М.: АН СССР, 1961. 245 с. С. 116-118.
4. План государственного преобразования графа М.М.Сперанского (Введение к уложению государственных законов 1809 г.). М.: Русская мысль, 1905. 359 с.
5. Долгов А.А. Концептуальные и организационно-правовые основы государственной (гражданской) службы в Российской империи в последней трети XVIII - первой половине XIX вв.: дисс. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2012. 181 с.
6. Шенишина В.С. Деятельность М. М. Сперанского по преобразованию Российского государства: теория и практика: 1801-1812 гг. : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2002. 181 с.
7. Муравьева Л.А. Конституционные взгляды и реформы М. М. Сперанского // Финансы: теория и практика. 1999. № 3. С. 57-66.

Literature:

- 1.Chibikeev S.M. Political ideas and projects of M.M. Speransky in the context of the history of Russian reforms: dis. ... cand. Bomber. Sciences. M., 2009. 172 p. 2.
- 2.Cherepanova I.V. Gosudarstvennaya sluzhba Rossiiskoi imperii XIX veka (teoreticheskoe issledova): dis. ... cand. Yurid. Sciences. Omsk, 2001. 233p.
- 3.Speransky M.M. Another thing about freedom and slavery // Speransky M. M. Proekty i zapiski / Pod red. S.N. Valka. M.: AN SSSR, 1961. 245 p. S. 116-118.
4. Plan of state transformation of Count M.M. Speransky (Introduction to the regulation of state laws of 1809). M.: Russkaya mysl', 1905. 359 p.
5. Dolgov A.A. Conceptual and organizational-legal foundations of the state (civil) service in the Russian Empire in the last third of the XVIII - the first half of the XIX centuries: diss. ... cand. Yurid. Sciences. Krasnodar, 2012. 181 p.
6. Shenshina V.S. Activity of M. M. Speransky on the transformation of the Russian state: theory and practice: 1801-1812 gg. : dis. ... cand. Yurid. Sciences. Voronezh, 2002. 181 p.
7. Muravyeva L.A. Constitutional views and reforms of M. M. Speransky // Finance: theory and practice. 1999. № 3. P. 57-66.