

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА СОВЕТСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Аннотация. Статья посвящена исследованию проблем правового регулирования гражданской государственной службы в советский период. Показаны основные подходы к формированию правовых основ института государственной службы, сложившиеся в период становления новой государственности. Дана характеристика Декрету ВЦИК и СНК «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» от 10 (23) ноября 1917 г., а также Временным правилам о службе в государственных учреждениях и на предприятиях, утвержденным 21 декабря 1922 г. Выделены особенности понимания государственной службы как административно-правового института. Объяснено, чем обусловлено отставание нормативно-правового регулирования государственной службы в советское время. Сделана попытка простроить «лестницу» нормативной базы государственной службы с отдельным анализом ее конституционно-правовой составляющей. Обращено внимание на фиксацию организационно-правовых способов замещения должностей, ответственность государственных служащих за порученное дело, а также представлена оценка конституционных основ советского законодательства о государственной службе.

Ключевые слова. Советская государственная служба; советский государственный служащий; правовое регулирование государственной службы; нормативная база советской государственной службы; способы замещения должностей; конституционные основы законодательства о государственной службе.

Информация по статье. Дата поступления 20 января 2015 г.; дата принятия к печати 9 февраля 2015 г.; дата онлайн-размещения 17 марта 2015 г.

A. B. Shobodoyeva

*Baikal State University of Economics and Law,
Irkutsk, Russian Federation*

LEGISLATIVE BASIS OF SOVIET PUBLIC SERVICE: THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL ASPECT

Abstract. The article is devoted to investigating problems of legal regulation of civil and public service during the Soviet period. It presents the main approaches to forming legal bases of the public service institution fully formed during the period of establishing the new statehood. It gives characteristic of the Decree of All-Russian Central Committee and Counsel of People's Commissars «On Elimination of Social Strata and Civil Ranks» of November 10 (23), 1917, and also of the Temporary Rules of Service in State Institutions and at Enterprises confirmed on December 21, 1922. It identifies the features of understanding public service as an administrative and legal institution. It explains the factors that determined the arrearage of statutory and legal regulation of public service during the Soviet period. It makes an effort to build up the «ladder» of the statutory framework of public service with a separate analysis of its constitutional and legal constituent. Attention is paid to fixation of organizational and legal ways of replacing positions, to responsibility of public employees for the work entrusted, and assessment is made of the constitutional framework of the Soviet legislation on public service.

Keywords. Soviet public service; Soviet public employee; legal regulation of public service; statutory framework of Soviet public service; methods of replacing positions; constitutional framework of legislation on public service.

Article info. Received January 20, 2015; accepted February 9, 2015; available online March 17, 2015.

После событий октября 1917 г. перед партией и правительством неизбежно встал вопрос о формировании новой системы государственной службы (в том числе, и гражданской), так как старый государственный механизм был ликвидирован. Объективно начался процесс создания собственной правовой базы регулирования государственной службы советского социалистического образца.

Можно выделить несколько основных подходов к формированию правовых основ института государственной службы, сложившихся в период становления советского государства:

- наполнение старых, приемлемых для новой власти, элементов института государственной службы (в том числе правовых норм) новым содержанием;
- распространение отдельных актов или правовых норм царского и Временного правительства на советских государственных служащих специальными решениями СНК и ВЦИК РСФСР;
- разработка и принятие новых нормативно-распорядительных актов и документов, направленных на формирование государственной службы как системы, в том числе издание нормативных актов, не имеющих аналогов ранее [6, с. 8].

Чрезвычайное законодательство первых месяцев Советской власти окончательно разрешило вопрос о «Табели о рангах» и судьбе чинов государственной службы в России. Декрет ВЦИК и СНК «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» от 10 (23) ноября 1917 г. за подписями В. И. Ленина и Я. М. Свердлова устанавливал:

- все существующие доньше в России сословия и сословные деления граждан, сословные привилегии и ограничения, сословные организации и учреждения, а равно и все гражданские чины упраздняются (ст. 1);
- всякие звания (дворянина, купца, мещанина и др.), титулы (княжеские, графские и др.) и наименования гражданских чинов (тайные, статские и др. советники) уничтожаются и устанавливается одно общее для всего населения России наименование граждан Российской Республики (ст. 2)¹.

Таким образом, во-первых, с отменой действующих в данной сфере законов ликвидировалась и дореволюционная правовая база государственной гражданской службы. Во-вторых, новая власть ставила знак равенства между гражданскими служебными чинами и сословными родовыми титулами, уничтожая их одновременно.

Анализировать законодательство о государственной, в том числе и гражданской службе советского периода (1917–1991), крайне сложно. В это время государственная служба как административно-правовой институт понималась следующим образом: комплекс правовых норм, определяющих правовое положение служащих, условия и порядок прохождения службы, ответственность государственных служащих и формы их поощрения [2, с. 155–156]. Однако при этом:

- специального закона о государственной службе принято не было;
- военная и правоохранительная служба регулировалась отдельными законодательными актами, а государственная гражданская служба своего правового регулирования не имела;

¹ Декреты Советской власти. М. : Политиздат, 1957. Т. I. С. 72.

- правовой статус государственных служащих, тем более, в зависимости от вида государственной службы, не определялся;
- государственная служба, как правило, регулировалась исключительно нормами трудового права.

В итоге, складывающаяся и действующая в советской стране государственная служба просто не имела четких границ. Это было во многом связано с уверенностью в быстром отмирании государства, а соответственно, и государственного аппарата. Ко всему, в России произошла подмена государственного управления партийным, что обусловило отставание нормативно-правового регулирования государственной службы [4, с. 157]. С течением времени ситуация так и не менялась. Характерно, что законодатель относительно государственной службы, вплоть до начала 90-х гг. XX столетия, использовал нормативно-правовую базу первых послереволюционных годов. В частности, единственным нормативным правовым актом о государственной службе, действовавшим в общегосударственном масштабе фактически до распада СССР, были Временные правила о службе в государственных учреждениях и на предприятиях (далее — Временные правила), утвержденные 21 декабря 1922 г.¹ В данном случае определение «временный» никак не соответствует действительности, так как документ, фактически, утратил свое значение после принятия Конституции СССР 1936 г., но де-юре продолжал существовать.

Относительно появления Временных правил необходимо сделать несколько замечаний:

1. Данный акт принимался в целях законодательного закрепления прав и обязанностей советских служащих, что являлось настоятельной потребностью практической работы по советскому строительству, возникшей из-за окончания Гражданской войны и перехода к новой экономической политике.

2. Появление Временных правил было обусловлено, в связи с восстановлением традиций частного предпринимательства, потребностью защиты государственной службы и ее представителей от отрицательного воздействия мелкобуржуазного предпринимательского уклада.

3. Реалии текущего момента требовали разработки ряда мер, предохраняющих служащих от коррупционных правонарушений (хотя термин коррупция в тот период не употреблялся), для чего и было необходимо оформить комплекс антикоррупционных ограничений.

4. Существовало стойкое убеждение, что родственные связи могли негативно отразиться на дисциплине в коллективе, на служебных взаимоотношениях, результативности труда, привести к злоупотреблению служебным положением. Временные правила, ограничивая совместную служебную деятельность родственников, продолжили традицию советского трудового права, где подобный подход уже являлся нормой.

Принятие Временных правил предварялось рядом законодательных актов, рассматривающих аналогичные вопросы. Среди них Постановление СНК РСФСР «Об ограничении совместной службы родственников в Советских учреждениях» от 27 июля 1918 г.², Декрет СНК РСФСР «О совместной службе родственников в Советских Учреждениях» от 16 июня 1920 г.³, Декрет СНК РСФСР «Положение о совместительстве» от 22 сентября 1921 г.⁴

¹ Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства (СУ РСФСР). 1923. № 1. Ст. 8.

² Там же. 1918. № 56. Ст. 615.

³ Там же. 1920. № 63. Ст. 277.

⁴ Там же. 1921. № 67. Ст. 515.

По постановлению 27 июля 1918 г. родственники и свойственники не должны были работать в одном отделе советского учреждения как центрального, так и местного (ст. 1 п. 1). Запрещалось работать в учреждении родственникам ответственного руководителя данного учреждения (ст. 1 п. 2). Вето не распространялось на должности в советских учреждениях по выборам (прим. 1 к ст. 1). Руководителям учреждений предписывалось увольнять сотрудников, состоящих в родстве, причем определялся срок увольнения в две недели с момента опубликования данного акта (ст. 2) и правила увольнения, где Коллегия учреждений должна была решать, кто из родственников оставит службу (ст. 3). За нарушение данного Постановления предусматривались меры ответственности, вплоть до суда Революционного Трибунала (ст. 5).

Декрет от 16 июня 1920 г. отредактировал предыдущее решение из-за острой нехватки квалифицированных специалистов в стране и постановил допустить совместную службу родственников в советских учреждениях при определении органов, разрешающих и контролирующих данный процесс (ст. 1–2).

Недостаток профессиональных сотрудников, проявившийся после окончания Гражданской войны и обострившийся в связи с переходом к новой экономической политике, предопределил необходимость усовершенствовать законодательство о совместительстве. Это было произведено путем отмены Постановления СНК «О порядке совместительства должностей» от 18 сентября 1919 г.¹ и других ранее изданных общих положений и постановлений. По Положению от 22 сентября 1921 г. определялись:

- условия совместительства, которое разрешалось в рамках предприятия или учреждения без ущерба для основной должности, путем исполнения дополнительной работы в урочное и неурочное время в другом учреждении (не свыше двух должностей, считая и основную), при отсутствии на учете отделов труда лиц требуемой специальности и квалификации (ст. 1);

- требования для оформления совместительства: постановление руководящих органов учреждений или предприятий места постоянной службы и совместяемой об установлении совместительства для данного лица, виза местного органа профессиональных союзов (ст. 2), регистрация в отделе труда (ст. 3);

- правила оплаты труда (ст. 4–6);

- меры ответственности за нарушение данного Положения (ст. 7).

Характерно, что совместительство соподчиненных должностей не допускалось, если одна из них имела основной задачей контрольные функции хозяйственного, административного, финансового, бухгалтерского и подобного характера по отношению к остальным занимаемым должностям (прим. 2 к ст. 1).

Временные правила, во-первых, определили круг субъектов, которые не имели право состоять на государственной службе. Среди них были как лица, которым служба в государственных учреждениях и предприятиях запрещена судебным приговором (ст. 1), так и родственники-сослуживцы — родители, супруги, братья, сестры, сыновья, дочери, а равно братья, сестры, родители и дети супругов (ст. 2). Временные правила изменили подход в отношении к родственным связям на службе, распространяя действие запрета только с условием подчиненности или подконтрольности одного из них другому. Во-вторых, предусмотрели ограничения гражданской правоспособности государственных служащих. Они выразились в запрете лицам, состоящим на государственной службе, лично или через подставных лиц быть участниками какого-либо частного торгового или промышленного предприятия, заниматься подрядами и поставками, участвовать в договорах промышленной аренды и в какой бы то

¹ СУ РСФСР. 1919. № 46. Ст. 449.

ни было форме вступать с государственными учреждениями и предприятия-ми в отношения коммерческого свойства, а равно быть поверенными третьих лиц по делам учреждений и предприятий, в которых они (поверенные) состоя-ют на службе (ст. 3). В-третьих, установили порядок совмещения должностей (ст. 4–5), где, по сравнению с предшествующим законодательством, выделили и совмещение государственной службы со службою в частных учреждениях или предприятиях. Данный вид совмещения был запрещен. В-четвертых, за-крепили как трудовую, так и уголовную ответственность руководителей орга-низаций за нарушение требований Временных правил (ст. 7).

Таким образом, мы видим, что законодательное оформление во Временных правилах получили лишь запреты и ограничения в сфере государственной службы, а иные важные вопросы оказались вне сферы действия. Не регулиро-вался процесс прохождения службы, права и обязанности служащих, система их материального обеспечения, вопросы административной и дисциплинар-ной ответственности.

Анализ данного документа позволил Т. Г. Архиповой утверждать, что его авторы были хорошо знакомы с дореволюционным законодательством о госу-дарственной службе, так как заимствования очевидны [1, с. 157]. Развивая данный вывод, хотелось бы уточнить, что Временные правила включали не-которые положения Устава о службе по определению от правительства (изда-ние 1896 г.), в частности, относительно законодательных ограничений в сфере коммерческо-предпринимательской деятельности, например, ст. 721–726.

В конце концов, правовая база советской государственной службы пред-ставляла собой «некодифицированную и некорпорированную совокупность ак-тов, многие из которых устарели или пришли в противоречие друг с другом» [3, с. 56].

Нормативная база советской государственной службы не дает возможность построить четкую иерархию законодательных актов в этой сфере, потому что она включала акты как различной юридической силы, так и разнообразной от-раслевой принадлежности. По значимости, условно, подобная лестница может быть представлена следующим образом. Во-первых, влияние международных правовых актов. Во-вторых, Конституции СССР и РСФСР. В-третьих, трудо-вое законодательство. В-четвертых, уголовное и административное законода-тельство. В-пятых, акты межведомственного характера [7, с. 87–105].

Более подробно остановимся на конституционных основах советского зако-нодательства о государственной гражданской службе. В Конституциях СССР и РСФСР закреплялись отдельные общие положения о советской госу-дарственной службе, в первую очередь, различные аспекты кадровой политики партии. Конституционные основы такого правового института, как госу-дарственная служба, связаны с оформлением правового положения служащих (наличествовало общее конституционное закрепление правового положения советских граждан, которое распространялось и на государственных служа-щих), прохождения службы, ответственности государственных служащих.

Следует уточнить, что понятие «государственный служащий» включало работников советских государственных органов; тех, кто состоял на службе у государства и не трудился на производстве; аппарат партийных, комсомоль-ских, профсоюзных органов и организаций.

Все советские конституции, начиная с Конституции РСФСР 1918 г., за-крепляли систему государственного управления, основой которой являлись советы всех уровней. Рассматривая проблему конституционного оформления правового положения государственных служащих, в первую очередь следует обратить внимание на фиксацию организационно-правовых способов замеще-

ния должностей. В советской литературе по административному и трудовому праву разработаны порядок и способы замещения должностей в государственных органах и организациях: назначение, выборы, замещение по конкурсу [5, с. 12]. Советские конституции, в частности, Конституции СССР 1936 и 1977 гг., закрепляли принцип выборности. В таком порядке комплектовался штат советов (ст. 34, 35, 58, 90, 95, 134 Конституции СССР 1936 г.; ст. 3, 120, 138 Конституции СССР 1977 г.) и аппарат государственного управления — исполкомы (ст. 99 Конституции СССР 1936 г., ст. 149 Конституции СССР 1977 г.). Правовая характеристика государственных служащих охватывала спектр их прав и обязанностей, таких, например, как соблюдение законов, дисциплины труда (ст. 130 Конституции СССР 1936 г.), уважение прав личности (ст. 57 Конституции СССР 1977 г.) и т. д. Особо интересна ст. 57 Конституции СССР 1977 г., в которой фактически определен принцип взаимоотношения государственных служащих с гражданами — «уважение личности, охрана прав и свобод граждан — обязанность всех государственных органов, общественных организаций и должностных лиц». Более того, гражданам было предоставлено право обжаловать действия должностных лиц, совершенные с нарушением закона, превышением полномочий или ущемляющие права граждан (ст. 58).

Конституция СССР 1977 г. (ст. 3) закрепляла ответственность государственных служащих за порученное дело, причем выделялась как ответственность государственного органа, так и должностного лица. Данный конституционный акт впервые:

- закрепил принципы подбора и расстановки кадров, тогда как до этого фиксировались лишь отдельные конкретные требования к ним (о наличии в необходимых случаях специального образования, стажа работы и т. д.). По Конституции во время выборов в Советы народных депутатов гражданам и общественным организациям гарантировалось свободное и всестороннее обсуждение политических, деловых и личных качеств кандидата в депутаты (ст. 100);

- поставил вопросы продвижения по службе, что свидетельствовало о понимании необходимости повышения качества деятельности государственных органов, поощрения способных и активных работников. О продвижении по работе (речь идет о видах общественно полезной деятельности, в том числе в государственном аппарате) говорилось в ст. 35 [5, с. 11–15].

Таким образом, Конституция СССР 1977 г. обеспечивала принципы подбора и расстановки кадров в государственном аппарате (ст. 7–8), фиксировала подотчетность кадров государственного аппарата Советам народных депутатов (ст. 105, 148 и др.), выделяла категорию «должностные лица» (ст. 3, 4, 49).

Можно сделать вывод, что в советское время, во-первых, правовое регулирование получили только отдельные аспекты государственно-служебных отношений. Во-вторых, часть актов однозначно устарела и относилась еще к довоенному периоду. В-третьих, отсутствие отдельного общесоюзного нормативного специального акта, посвященного собственно государственной службе, тормозило качественное ее развитие в советской стране, и практическая реализация идей правового оформления государственной службы началась только в середине 80-х гг. XX в., когда была предпринята попытка создания новой системы государственной службы.

Список использованной литературы

1. Архипова Т. Г. История государственной службы в России. XVIII–XX века / Т. Г. Архипова, М. Ф. Румянцева, А. С. Сенин. — М. : Изд-во Рос. гос. гуманитар. ун-та, 1999. — 230 с.
2. Государственная служба // Большая советская энциклопедия : в 30 т. — М. : Совет. энцикл., 1972. — Т. 7. — С. 155–156.

3. Колодкин Л. М. Правовое регулирование государственной службы до 1991 г. / Л. М. Колодкин // Государственная служба в Российской Федерации: концепция, опыт, проблемы. — М. : РАУ, 1993. — С. 55–61.
4. Макаров В. В. Советский период развития института государственной службы / В. В. Макаров // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. — 2008. — № 61. — С. 156–159.
5. Манохин В. М. Конституционные основы законодательства о государственной службе / В. М. Манохин // Правоведение. — 1983. — № 4. — С. 11–18.
6. Фурсов В. А. Правовые и организационные основы государственной службы (1917–1941 гг.) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / В. А. Фурсов. — М., 2002. — 30 с.
7. Шободоева А. В. Государственная гражданская служба России: историко-правовые и морально-нравственные аспекты / А. В. Шободоева. — Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2014. — 224 с.

References

1. Arkhipova T. G., Rumyantseva M. F., Senin A. S. *Istoriya gosudarstvennoi sluzhby v Rossii. XVIII–XX veka* [History of public service in Russia. XVIII–XX centuries]. Moscow, Russian State Humanitarian University Publ., 1999. 230 p.
2. Public service. *Bol'shaya sovetskaya entsiklopediya* [Soviet Great Encyclopedia]. Moscow, Sovetskaya entsiklopediya Publ., 1972. Vol. 7, pp. 155–156. (In Russian).
3. Kolodkin L. M. Legal regulation of public service till 1991. *Gosudarstvennaya sluzhba v Rossiiskoi Federatsii: kontseptsiya, opyt, problemy* [Public service in the Russian Federation: concepts, experience, problems]. Moscow, RAU Publ., 1993, pp. 55–61. (In Russian).
4. Makarov V. V. Soviet period of establishing the public service institution. *Izvestiya Rossiiskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta im. A. I. Gertsena = Bulletin of A. I. Herzen Russian State Pedagogical University*, 2008, no. 61, pp. 156–159. (In Russian).
5. Manokhin V. M. Constitutional framework of legislation on public service, *Pravovedenie = Legal Science*, 1983, no. 4, pp. 11–18. (In Russian).
6. Fursov V. A. *Pravovye i organizatsionnye osnovy gosudarstvennoi sluzhby (1917–1941 gg.)*. Avtoref. Kand. Diss. [Legal and organizational framework of public service (1917–1941) Cand. Diss. Thesis]. Moscow, 2002. 30 p.
7. Shobodoyeva A. V. *Gosudarstvennaya grazhdanskaya sluzhba Rossii: istoriko-pravovye i moral'no-nravstvennye aspekty* [Public civil service in Russia: historical and legal and moral aspects]. Irkutsk, Baikal State University of Economics and Law Publ., 2014. 224 p.

Информация об авторе

Шободоева Анна Владимировна — кандидат исторических наук, доцент, кафедра теории и истории государства и права, Байкальский государственный университет экономики и права, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: AnnaV.59@mail.ru.

Библиографическое описание статьи

Шободоева А. В. Законодательная база советской государственной службы: конституционно-правовой аспект / А. В. Шободоева // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). — 2015. — Т. 6, № 2. — URL : <http://eizvestia.isea.ru/reader/article.aspx?id=20041>. — DOI : [10.17150/2072-0904.2015.6\(2\).29](https://doi.org/10.17150/2072-0904.2015.6(2).29).

Author

Anna V. Shobodoyeva — PhD in History, Associate Professor, Chair of Theory and History of State and Law, Baikal State University of Economics and Law, 11 Lenin St., 664003, Irkutsk, Russian Federation; e-mail AnnaV.59@mail.ru.

Reference to article

Shobodoyeva A. V. Legislative basis of Soviet public service: the constitutional and legal aspect. *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii (Baykalskiy gosudarstvennyy universitet ekonomiki i prava) = Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy (Baikal State University of Economics and Law)*, 2015, vol. 6, no. 2. Available at: <http://eizvestia.isea.ru/reader/article.aspx?id=20041>. DOI: [10.17150/2072-0904.2015.6\(2\).29](https://doi.org/10.17150/2072-0904.2015.6(2).29). (In Russian).