

УДК 001

Конькова Анастасия Юрьевна, кандидат исторических наук, доцент кафедры документоведения, аудиовизуальных и научно-технических архивов, Российский государственный гуманитарный университет (Россия, г. Москва)
e-mail: A.Y.Konkova@gmail.com

ДОКУМЕНТИРОВАНИЕ ПРОХОЖДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РОССИИ: ТРАНСФОРМАЦИИ И КОНСТАНТЫ

Аннотация: в данной статье рассмотрены причины складывания и основные этапы формирования документной системы о прохождении государственной службы в Российской Империи. Рассматривается порядок составления Патентов на Чины, Формулярных (послужных) списков, Аттестатов о службе, Наградных и Кондуитных списков. Анализируется законодательная регламентация данных видов документов в хронологическом отрезке – XVIII – нач. XX вв. Прослеживаются тенденции возрождения государственной гражданской службы в России в последнее тридцатилетие и оформление ее в служебных документах.

Ключевые слова: Государственная служба, Российская Империя, Патент на Чин, Формулярный (послужной) список, Аттестат о службе, Наградной список, Кондуитный список, анкета, служебный контракт, должностной регламент, справка о доходах.

Anastasia Konkova, Candidate of Historical Sciences, Associate Professor Russian State University for Humanities (RGGU)
e-mail: A.Y.Konkova@gmail.com

DOCUMENTING THE PASSAGE OF PUBLIC SERVICE IN RUSSIA: TRANSFORMATIONS AND CONSTANTS

Abstract: this article discusses the reasons for the formation and the main stages of the formation of the document system on the passage of public service in the Russian Empire. The procedure for drawing up Patents for Ranks, Formal (Service record) lists, Certificates of service, Award and Conduit lists is considered. The article analyzes the legislative regulation of these types of documents in the chronological period-XVIII-beginning. XX centuries. The article traces the trends of the revival of the state civil service in Russia in the last thirty years and its registration in official documents.

Keywords: Civil service, Russian Empire, Patent for Rank, Formal (service record) list, Certificate of service, Award list, Conduit list, questionnaire, service contract, official regulations, income statement.

Проведенные Петром I реформы повлекли за собой ряд изменений, ставших началом формирования системы документов по оформлению прохождения чиновниками государственной службы в Российской Империи, которая стала напрямую зависеть от выслуги лет [1].

Табель о рангах, введенная 24 января 1722 года Петром I заложила основу государственной службы.

Принципиальным новшеством стала возможность приобретения патента на чин, с оформления которого начинался процесс документирования чинопроизводства. Его введение потребовало утверждения единого порядка выдачи патентов, сбора определенного пакета документов и поэтому последовал целый ряд указов, закреплявших соответствующие нормы [2].

Анализ архивных материалов показал, что патент на чин, став первоначальным и основным документом о государственной службе, предполагал единую форму заполнения, имел типографский формуляр установленного образца и заполнялся от руки, после чего скреплялся сургучной печатью и регистрировался в установленном порядке.

Во второй половине XVIII века стало необходимым более полно и всесторонне отражать различные аспекты деятельности чиновников, влияющие

на рассмотрение возможного повышения по государственной службе, что повлекло значительные изменения в документировании ее прохождения.

В январе 1764 года была утверждена форма послужных списков, которая давала более полное представление об свойствах и характере несения службы чиновником. На основании данных, оформляемых таблицей из 9-ти граф, можно сформировать определенное мнение о персоне, получить информацию обо всех аспектах жизни и важных подробностях службы. Эти данные становились особенно актуальными при принятии решения о повышении по службе.

В графах послужного списка указывались основные персональные данные, отметки о продвижении по службе и служебном рвении чиновника, включая прохождение военной службы. Информация о наличии имущества (имений и их местонахождения, количество душ крестьян) свидетельствовала о материальном положении служащего.

Внесенные в послужной список сведения давали достаточно полное представление об особенностях характера чиновника, его служебных качествах, которые формировали мнение о благонадежности человека.

Кроме того, вводилась установка писать о каждом аттестаты (характеристики) с формулировками предельно понятными.

Помимо патентов на чины, послужных списков и аттестатов о службе как титульных документов, конечно же, велись дополняющие их учетные формы, которые составлялись также на флоте.

В последнее тридцатилетие XVIII века были приняты указы, которые были нацелены на более «прозрачное» (происхождение, награды, взыскания) документирование всех обстоятельств службы [3]. Сенатским указом от 15 марта 1798 года устанавливалась еще большая детализация информации о чиновнике: помимо прочего, было необходимо указывать даты награждений, каким приговором окончились суды, достоин ли повышения по службе и местонахождение детей [4].

Таким образом, к концу XVIII века окончательно оформились титульные

документы, оформляющие государственную службу, сложился порядок документирования, стремящийся во все большую детализацию для наибольшей «прозрачности» личности чиновника, а также сформировался порядок выдачи документов на чины.

«Общее учреждение министерств» Александра I, определившее в 1811 году типовую структуру министерств и единый порядок их деятельности, стало значимой вехой в устройстве порядка прохождения государственной службы. Так, четвертая глава данного законодательного акта, по сути, определила порядок ведения «кадрового» дела (увольнение, производство в чин и награждения).

Целый ряд последующих указов был направлен на совершенствование системы учета чиновников.

Существенным шагом в дальнейшей регламентации рассматриваемой деятельности явился Устав о Службе гражданской по определению от правительства [5]. Несмотря на то, что основные виды документов о прохождении государственной службы остались прежними, в дальнейшем, они обрастают детализацией [6].

Поскольку наличие наград надо было подтверждать, то в 1816 году, помимо актуализации формы патента на чин, устанавливается формуляр Грамоты о пожаловании ордена [7]. Патенты на чины высших «классов» (с 8 по 5) имели повышенную юридическую силу: подписывались шестью сенаторами и скреплялись Герольдмейстером. С 1827 г. необходимо было вносить точную информацию об увольнении.

Стремление «увидеть» истинное «лицо» чиновника, чтобы оценить его служебное достоинство, приводит к постоянному уточнению информации, включаемой в первой половине XIX века в формулярные списки. К прежним сведениям теперь требуется указывать «денежные подарки, пенсии, аренды» [8] и проч.

Особые требования предъявлялись к заполнению формулярных списков военных чиновников.

В соответствии с указом от 15 марта 1816 года стало обязательным не только указывать факт не аттестации, но и конкретизировать причину. В 1817 году правила документирования корректировались: к представлению о награждении пенсией стало обязательным прилагать послужной список чиновника, в котором отмечать уже полученные награды [9].

В 1826 г. был уточнен порядок отражения информации о взысканиях, выносившихся военнослужащим.

Вместе с тем, уже в 1827 году утверждается иной образец послужных (формулярных) списков для военных, морских и гражданских служащих. Характерным уточнением явилось не общее указание количества крестьян в имении (как это было в прежних списках), а конкретизация этой информации. Требовалось подробно описывать недвижимое имущество: самого чиновника, его близких родственников, с указанием территориального расположения. Новым стало внесение сведений о частях и соединениях, в которых пребывал чиновник, и отметки об увольнительных и времени возвращения.

Документ о прохождении службы на море по числу граф был значительно короче. Однако необходимо было отмечать информацию обо всех полученных поощрениях [10].

В 1828 году вышел Сенатский указ, в соответствии с которым при поступлении на службу стали вносить социальное происхождение, а с 1831 г. - сведения из метрических книг о рождении.

Количество граф формулярного списка для чиновников гражданского ведомства с сентября 1828 года уменьшилось до 10 [11].

Новая форма формулярного списка для военных чиновников была введена в мае 1831 года. Данный список предусматривал 18 граф, которые заполнялись для представления к знаку отличия беспорочной службы. Примечательно, что начальник должен был не только подписывать список, но и собственноручно заполнять графу об аттестации своего подчиненного. При этом, по правилам, в формуляре не могло быть исправлений и подчисток. Существенные затруднения возникали при заполнении 15-ой графы, которая

включала данные, документирование которых было не в интересах чиновников, поскольку необходимо было указывать причины неудовлетворительной деятельности.

Таким образом, основной системообразующий документ о службе - формулярный список, составляемый с разной степенью детализации для чинов военного, морского и гражданского ведомств, имел устойчивый формуляр и был востребован для управления кадрами государственного аппарата. В законодательном регулировании составления этого документа на рубеже XVIII – начала XIX вв. наблюдается устойчивая тенденция к «оглашению» всех обстоятельств служебной и бытовой жизни отечественного чиновничества, что, безусловно, не могло быть в его интересах. Кроме того, еще в 1826 г. поощрения и наказания гражданских чиновников стали объявляться публично в специальных изданиях [12].

В 1832 году в Своде законов Российской Империи был окончательно сформирован пакет документов для поступления на государственную службу для разных сословий.

Особое внимание уделялось социальному происхождению. Например, необходимо было предоставить документы, подтверждающие дворянское происхождение, или документы об отсутствии принадлежности к подушному сословию. Для получивших дворянство по выслуге лет родителей представлялись послужные списки или увольнительные виды отцов. Кроме того, важное значение имело подтверждение законного рождения и крещения, которые подтверждали метриками. Дети священнослужителей предоставляли увольнительные виды от духовного начальства, дети купцов первой гильдии - свидетельства об увольнении из купеческого звания.

В Уставе о службе по определению от правительства было указано три служебных акта – послужные списки, патенты на чины и аттестаты о службе.

Патенты на чины являлись важными, значимыми документами, изготавливались на пергаменте и, в случае разжалования чиновника, изымались [13].

После публикации Свода законов Российской Империи документирование прохождения государственной службы получило развитие по двум направлениям: 1) уточнение формы и содержания существующих документов и 2) издание новых документов.

По первому направлению эволюции документов - вводилось требование (1835 г.) обозначения в формулярных списках вероисповедания чиновника, его жены и детей [14]. Стало необходимым для чиновников, носящих иностранные фамилии, указывать, что они являются российскими подданными (1838, 1839 гг.) [15].

С 1846 года все изменения в порядке оформления гражданских чинов стали утверждаться «высочайшими приказами». С 1847 года неточное указание недвижимого имущества у чиновника (фабрик, заводов, земель, строений) начинает приравниваться к представлению «фальшивого документа» [16].

В 1849-1851 гг. комплекс документов о прохождении военной службы пополняется наградным списком и кондуитным списком (о нравственных качествах).

Основным содержанием установленного в 1849 году Наградного списка было указание на причину награждения и вид «испрашиваемой» награды. Введенный этим же указом кондуитный список характеризовал человека в соответствии с нравственными показателями.

С этого же года устанавливался особый контроль, предусматривающий предоставление каждые пять лет в вышестоящее командование полного послужного списка. Причем его сокращенная форма предоставлялась ежегодно в промежуточный четырехлетний период.

Указом от 16 июля 1849 года вводились новые формы послужных списков для военнослужащих и для гражданских чинов, состоящие из 15 граф каждая. Форма достаточно подробно отражала социальные, бытовые, финансовые, имущественные и служебные характеристики жизни чиновника [17].

Вторая половина XIX века – время социально-экономических и

политических перемен в стране. В связи с мерами по сокращению делопроизводства в 60-х - 70-х гг. XIX века происходит децентрализация чиновничьего производства. Непосредственному руководству передается ряд функций по его ведению и соответствующие полномочия [18], изменяются сроки выслуги для производства в чины, увеличивается круг лиц, имеющих возможность стать государственными служащими [19]. Следует особо подчеркнуть, что в это время вводятся запреты на совмещение государственной службы с членством в политических партиях и движениях [20].

В 1861 году Военное ведомство утвердило правила подачи документов для поступающих на военную службу с приложением их списка. Среди них - выписка из Дворянского Депутатского собрания о происхождении; метрическое свидетельство о рождении и крещении, дополненное аттестатом об окончании учебного заведения; свидетельством Гражданского Губернатора или Предводителя дворянства о недостаточности средств (если это имело место); подпиской о непринадлежности к масонским ломам; документами из полиции о законопослушности; медицинскими удостоверениями об отсутствии противопоказаний по здоровью [21].

В 1864 году в послужных списках чиновников гражданского ведомства была упразднена аттестация, отменена и выдача патентов на чины [22].

Решением Государственного Совета от 29 марта 1883 года все судебные приговоры должны были вноситься в послужные списки.

В 1904 году были утверждены формы кратких списков о производстве в чины, о награждении за служебные отличия и за благотворительную деятельность [23]. 31 января 1905 года согласно «высочайшему повелению» было добавлено требование указывать в послужных списках дату венчания и дату рождения жены [24].

В дальнейшем, вплоть до 1917 года, существенных изменений в документировании прохождения государственной службы не было.

Таким образом, законодательство Российской Империи сформировало комплекс документов о прохождении государственной службы. Отправной

точкой для складывания этой документации стал системообразующий документ – Табель о рангах 1722 г. Поскольку в основу продвижения по служебной «лестнице» была положена иерархия, был разработан вид документа для каждого последующего уровня этого продвижения – патент на чин. Необходимость понимания – достоин или недостоин для повышения в чине – способствовала обращению за этими оценками и характеристиками к непосредственному начальству чиновника, вследствие чего начинают составляться аттестаты (т.е. характеристики) с места прохождения службы. Поскольку служба продолжалась иногда достаточно долго, вследствие чего имели место как поощрения, так и взыскания, то для фиксации этой информации был установлен базовый документ – формулярный (послужной) список, который в полном и сокращенном вариантах сопровождал чиновника на протяжении всей его служебной деятельности. Для награждений был разработан отдельный документ – наградной список. Необходимость отслеживать нравственные характеристики служащих, символизирующих для остальных подданных Российской Империи государственную власть, способствовала появлению документа – кондуитный список.

Вся эта система документов складывалась на протяжении XVIII века и функционировала вплоть до 1917 года. Требования к содержанию документов постоянно актуализировались, но базовый формуляр при этом не менялся.

В настоящее время возрождается государственная гражданская служба со всей совокупностью ее особенностей. Для того, чтобы создать кадровый резерв «новых» гражданских служащих, необходимо было реформировать систему государственной службы РФ, создать новую, значительно расширенную и измененную нормативную базу.

В силу указанных обстоятельств с 1993 по 2001 гг. формируются основные понятия в сфере гражданской службы. Согласно законодательству было определено – кто может считаться государственным служащим. Была произведена дефиниция государственных служащих от тех, кто работает на государственных предприятиях. Данный период прохождения государственной

службы характеризуется недостаточным престижем службы, неоговоренностью механизмов борьбы с коррупцией, недостаточной социальной защитой государственных служащих.

Поэтому с 2001 по 2007 гг. было продолжено реформирование государственной службы. В 2001 году была издана Концепция, которая должна была решить все указанные проблемы и осуществить переход к публичному регулированию прохождения службы. Предполагалось, что эта деятельность должна стать конкурентноспособной и отвечать всем потребностям общества на данном этапе его развития. В этот период разрабатывается ряд законодательно-нормативных актов по указанной проблематике.

Третий этап реформирования гражданской службы был осуществлен с 2009 по 2013 гг. На этом этапе решались вопросы, связанные с внедрением в управленческую деятельность механизмов противодействия коррупции, и установлением новых возможностей кадровой политики в отношении государственных служащих. Все указанные тенденции развития государственной службы были оговорены в соответствующих законодательных и подзаконных актах.

2016 – 2018 гг. отмечены четвертым этапом развития службы. В этот период издаются законодательные документы, направленные на профессиональное развитие служащих, повышение их компетентности, мотивации, внедрение методики проведения конкурсов, разработка основных принципов и методов аттестации служащих. К числу вводимых мер можно отнести попытки совершенствования служебной этики, а также внедрение электронного кадрового документооборота для управления документацией, касающейся прохождения службы.

С 2019 по 2021 гг. осуществляется пятый этап развития государственной службы. Выдвигается тезис о том, что служба – это профессиональная деятельность, и потому, говоря о службе, имеется ввиду профессия. Законодательство в этот период отчетливо «стремится» отделить общие кадровые вопросы от государственного «служения», подчеркивая

применимость к государственной службе специального законодательства. Оговаривается, что нормы Трудового Кодекса могут быть применимы тогда, когда это не оговорено в законодательстве о государственной службе (например, вопросы, связанные с материальной ответственностью, предоставлением учебного отпуска и т.д.). В законодательных правилах этого периода оговаривается статус и обязанности государственных служащих, а также рассматриваются документы, которыми эти процессы оформлены. Отмечается, что основным документом о прохождении службы является служебный контракт. Уточняются категории государственных служащих и соответствующие им требования к образованию, стажу и профессиональным навыкам. Оговаривается, что последние закрепляются в должностных регламентах.

В дальнейшем, была разработана государственная информационная система для учетных целей и проверки персональных сведений.

Для того, чтобы говорить о документационном обеспечении прохождения государственной службы, необходимо дать определение государственной службе, как таковой. С точки зрения авторов, государственная служба – это вид деятельности, профессия, которая начинается с акта назначения на должность (Приказа), осуществляется в соответствии со служебным контрактом и должностным регламентом и завершается соответствующим документом, свидетельствующим об окончании службы. К числу документов о государственном служащем также могут относиться акты о поощрениях, дисциплинарных взысканиях, награждениях и т.д. Документы, содержащие сведения о государственном служащем, в соответствии с законодательством о государственной службе, формируются в личное дело.

Устанавливается, что к 30 апреля каждого года необходимо подавать справку о доходах, расходах государственного служащего, его имуществе и финансовых обязательствах. В качестве дохода указываются основной и дополнительные заработки. В рубрике «Сведения о расходах» отмечены земельные участки, транспортные средства, ценные бумаги, жилые дома,

квартиры, гаражи и т.д. Это позиция была установлена в свете законодательства об антикоррупционной политике в отношении государственных служащих.

Законодательство о гражданской службе устанавливает также ряд ограничений и запретов, связанных с прохождением службы, которые также документируются. В 2013 году вводится запрет на открытие счетов в иностранных банках. В 2016 г. в Закон о гражданской службе было введено требование представлять сведения об информации, внесенной в Интернет.

Одним из основополагающих документов является анкета государственного служащего. В ней, согласно установленным правилам, необходимо указывать фамилию, имя, отчество служащего, менял ли фамилию (и по какой причине), дату рождения, место рождения, образование, классный чин, уровень владения иностранными языками, допуск к государственной тайне, выполняемую работу с начала трудовой деятельности (подробно) и т.д. Особое внимание в данном документе обращено на пребывание за границей (цели), нахождение за границей близких родственников. Достаточно много данных требуется указывать о близких родственниках (отце, матери, братьях, сестрах, детях) и т.д. Основное содержание Анкеты дополняется информацией о данных паспорта, загранпаспорта, СНИЛСа, ИНН и проч.

На основании федерального и регионального законодательства можно составить представление о *служебном контракте*, как основном документе, акте, подтверждающем факт пребывания на государственной службе. Сам по себе служебный контракт свидетельствует о соглашении между представителем нанимателя и гражданином, поступающим на государственную службу. В контракте оговариваются условия работы, оплаты, режим, социальные и медицинские гарантии и проч.

На основании действующего законодательства закреплено, что ведется учет личных дел гражданских служащих, составляется опись документам, хранящимся в личном деле; имеется личный листок (анкета) по учету кадров государственного гражданского служащего, а также сохраняется лист

ознакомления государственного гражданского служащего с личным делом.

Таким образом, законодательство постсоветского периода отечественной истории идет по пути последовательного создания регулятивной базы прохождения государственной службы и формирования статуса государственного служащего. Создаются нормы, правила и виды документов, закрепляющих и оформляющих прохождение государственной службы. Последние тенденции информационно-документационного обеспечения прохождения государственной службы связаны с внедрением технологий, реестров и баз данных в управление кадрами, а также углублением политики, связанной с борьбой с коррупцией.

Таким образом, в последнее тридцатилетие предпринимается попытка воссоздать традиции прохождения государственной гражданской службы в России. Это стремление подтверждено рядом законодательных и подзаконных актов, изданных в Российской Федерации¹. Работа эта опирается на изучение исторического опыта и актуальных тенденций. Роль документа в этом процессе чрезвычайно важна.

Список литературы и источников:

1. Полное собрание законов Российской империи (далее ПСЗ). Т. 5. № 3006, 3265; Т. 6. № 3846.
2. Там же. № 3890, 3997; Т. 7. № 4589.
3. ПСЗ 1. Т. 19. № 13690, 13991; Т. 20. № 14292, 14353, 14588; Т. 21. № 15529.
4. Там же. Т. 25. № 18440.
5. Свод законов Российской империи. Т. 3. Устав о службе по определению

¹ Федеральный закон от 27 мая 2003 года N 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями); Федеральный закон от 27 июля 2004 года N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями); Закон города Москвы от 26 января 2005 года N 3 «О государственной гражданской службе города Москвы» (с изменениями на 25 ноября 2020 года) и т.д.

от правительства. СПб., 1833. Ст. 16-73, 153-163, 249-380, 521-570, 620, 661-672, 881-892, 1384, 1478-1484.

6. ПСЗ 2. Т. 9. № 7224; Т. 10. № 8337, № 8584; Т. 18. № 17423; Т. 20. № 19086; Т. 21. № 20401; Т. 22 № 20910; № 21080

7. ПСЗ 1. Т. 33. № 26239. См также Т. 34. № 26824; Т. 35. № 27379; ПСЗ 2. Т. 1. № 199; Т. 7. № 5118.

8. ПСЗ 1. Т. 33. № 26041, п. 7.

9. Там же. Т. 40. № 26197; Т. 34. № 26696, 26862.

10. ПСЗ 2. Т. 2. № 1240 и прил.; № 815, 1534.

11. ПСЗ 2. Т. 3. № 2278.

12. ПСЗ 1. Т. 34. № 26615; Т. 37. № 28532; ПСЗ 2. Т. 1. № 445.

13. Устав о службе..., Ст. 678, 689-693, 695, 707.

14. ПСЗ 1. Т. 10. № 7948.

15. ПСЗ 1. Т. 11. № 9702; Т. 13. № 11539; Т. 14. № 13019.

16. ПСЗ 1. Т. 22. № 21221, 21350.

17. ПСЗ 1. Т. 24. № 23401.

18. ПСЗ 2. Т. 29. № 28430, 28516; Т. 33. № 32667

19. ПСЗ 2, Т. 36. № 36657; Т. 37, № 38189; Т. 40, № 42079; Т. 41. № 43308

20. ПСЗ 2. Т. 26. № 28392.

21. ПСЗ 2. Т. 36. № 37623.

22. ПСЗ 2. Т. 39. № 40938; Т. 37, № 38306, № 38968; Т. 40. № 42680)

23. ПСЗ 3. Т. 24. № 23880.

24. Там же. Т. 25. № 25782.