

УДК 340  
ББК 67.3(2)

А.В. Шободоева

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ ГРАЖДАНСКАЯ СЛУЖБА РОССИИ XVIII ВЕКА И ОСОБЕННОСТИ ЕЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Посвящена исследованию проблем государственной гражданской службы России в XVIII столетии. Показаны характерные черты и особенности государственной службы, структура служилого сословия, правовое регулирование его положения и причины коррупции среди российских чиновничества.

*Ключевые слова:* государственная служба; государственное управление; государственный аппарат; чиновничество; коррупция.

A.V. Shobodoeva

## PUBLIC SERVICE IN RUSSIA IN XVIII CENTURY AND PECULIARITIES OF ITS LEGAL REGULATION

The article deals with problems of public civil service in Russia in the XVIII century, its characteristic features and peculiarities, describes the structure of the service class, and studies its legal regulations and reasons for corruption among Russian officials and clerks.

*Keywords:* public service; public management; state machine; officials; corruption.

Российская государственная служба — это результат ее развития почти за тысячелетнюю историю России со всеми проблемами и недостатками, которые были свойственны нашему обществу в целом. Внимание к XVIII столетию привлекается нами не случайно. Именно эту эпоху большинство авторов связывают с рождением собственно института гражданской государственной службы в России. В данном исследовании сделана попытка анализа исторического опыта формирования и развития института государственной гражданской службы, выявления особенностей ее нормативной регламентации, противодействия взяточничеству и коррупции, создания корпуса служащих с соответствующими морально-нравственными характеристиками.

Конец XVII — начало XVIII вв. характеризовался переходом от службы государю к государственной службе, хотя именно сейчас характер государственной службы как повинности получил свое законченное выражение.

Петровская концепция службы базировалась на совершенно иных основаниях, нежели в Московском царстве. Ю.М. Лотман писал, что «...государственная служба приобрела для Петра почти религиозное значение грандиозной, непрерывной литургии в храме Государства. Работа была его молитвой» [6, с. 20].

Основное содержание деятельности Петра в этой области заключалось в стремлении придать прежнюю значимость принципу «привилегии за службу» (а не по происхождению), действие которого было ослаблено в XVII в.

Главные составляющие Петровской концепции службы можно сформулировать следующим образом:

— обязательность службы;

© А.В. Шободоева, 2013

- всесословность службы;
- возможность для недворянина стать дворянином по чину и службе;
- служебная доблесть, а не «порода» как основной критерий продвижения по служебной лестнице;
- низшая ступень как исходная позиция службы всех слоев, включая элитные;
- обязательность обучения с целью повышения качества и эффективности исполнения служебных обязанностей;
- законодательная регламентация службы.

Понимание Петром идеи абсолютизма предполагало наличие четкого, регламентированного порядка — одинакового для всех. Характерные черты данного устройства — унификация, соответствие законодательству, упорядоченность делопроизводства.

Реформирование структуры государственного аппарата управления, появление новых органов власти во главе с «птенцами гнезда Петрова» еще не означало, что создана принципиально новая система государственной гражданской службы, соответствующая видению ее Петром. В первую очередь, задача организации современной государственной гражданской службы требовала всеобщего единообразного закона-регламента.

28 февраля 1720 г. был подписан и обнародован «Генеральный регламент, или Устав, по которому Государственные Коллегии, також и все оных принадлежащих к ним канцелярей и контор служители, не токмо во внешних и внутренних учреждениях, но и во отправлении своего чина подданейше поступать имеют» (далее — Генеральный регламент). Обратит особое внимание на данный документ необходимо, так как это даст возможность проанализировать такой важный, достаточно новый аспект социальной политики государства, как формирование бюрократии.

Генеральный регламент состоял из 56 глав, где каждая была посвящена конкретной проблеме. Это и общеправовые вопросы, и технические, связанные, например, с делопроизводством.

Служба, как и защита интересов государя, воспринималась Петром как наиважнейшее государственное дело. Необычайная ее значимость подтверждалась присягой на верность монарху и его власти «... о ущербе же Е.В. (Его Величества) интереса, вреде и убытке, как скоро о том уведая, не токмо благовременно объявлять, но и всякими мерами отвращать и не допускать тщатися буду» [3, с. 484]. Присяга — это принципиально новый правовой элемент государственной гражданской службы.

Прием на должность в учреждение одновременно являлся и зачислением на государственную службу: человеку выдавался патент на чин, а Сенат контролировал продвижение по службе. Генеральный регламент предварил установление Табели о рангах, по которой вакантные служебные места следовало заполнять «людьми знающими и достойными» [3, с. 490].

Содержание и качество работы служащих определялось подробными должностными инструкциями, например, главы с XXIX по XXXV специально посвящались данным вопросам (о секретаре, о нотариусе, о переводчике и т. д.). Генеральный регламент впервые установил единые общие начала повседневной деятельности государственного учреждения, определив продолжительность рабочего дня и рабочей недели. Но появляется и понятие о ненормированном рабочем дне, если это связано с государственной необходимостью.

Серьезное внимание Петр уделял проблеме качественной и добросовестной работы государственных служащих.

Исходя из Генерального регламента, следовательно, можно выделить основные характеристики создаваемой императором бюрократической системы:

- жесткая правовая фиксация деятельности как всего учреждения, так и каждого служащего в отдельности;
- четкое иерархическое устройство бюрократической структуры, основанной на безусловном соблюдении должностной субординации;
- осуществление повседневной работы путем фиксации всех ее составляющих в форме письменных документов, подлежащих сохранению.

Каждый чиновник оказался «вписан» в ясную иерархическую вертикаль власти, а в своей деятельности должен был следовать четким установлениям закона, регламента, инструкции. И бюрократическое начало в формировании государственной гражданской службы окончательно победило аристократическое. Выслуга, профессиональные качества, личная преданность — вот те критерии, которые Петр закреплял законодательно как определяющие для продвижения по службе.

Правовой основой и высшей точкой деятельности Петра в сфере государственной службы явилась «Табель о рангах всех чинов воинских, статских и придворных, которые в котором классе чины», которая ввела принципиально новую классификацию служилого сословия (далее — Табель).

Указанный акт был введен в действие 24 января 1722 г. Закон состоял из собственно Табели о рангах и разъяснительного текста (пунктов), в которых говорилось «каким образом со оными рангами каждому поступать надлежит» [8, с. 62]. Пункты фактически излагали основные принципы государственной службы России.

Определим несомненные новшества Табели. Во-первых, она предусматривала три основных рода службы: воинскую статскую (штатскую), придворную, деля каждую из них на 14 рангов — классов. Во-вторых, одним из главных, абсолютно новых организационных принципов государственной службы, в том числе и гражданской, являлась необходимость пройти ее снизу вверх целиком, начиная с выслуги низшего классного чина. В-третьих, в каждом классе следовало прослужить определенный минимум лет (в низших классах, как правило, три-четыре года), но за особые заслуги этот срок мог быть сокращен.

Таким образом, Табель ликвидировала существующее ранее деление правящего класса-сословия на чины и изолированность одного чина от другого. Появилась единая лестница служебных чинов. На первое место выдвинулся четкий порядок подчиненности низших управленческих звеньев высшим, и именно должность служила основанием для производства в следующий чин.

Закрепив иерархию всех чинов, Табель установила строгое соблюдение принципа их старшинства и связанного с ним чинопочитания. Табель окончательно устранила возможность распределения служебных должностей исходя из происхождения и знатности, что в период местничества приводило к путанице и конфликтам.

В результате, государственные служащие стали подразделяться на две основные группы: первая — табельные чиновники четырнадцати классов; вторая — государственные служащие, не включенные в список должностей Табели. Для данной категории низших служащих вводился

институт канцелярских служащих как начальная ступень государственной гражданской службы [7, с. 57].

В течение всего XVIII столетия Табель продолжала «шлифоваться». Именно в эпоху Петра Великого правовые документы начали закреплять этические требования к государственному служащему и ставить цель нравственного воспитания должностного лица.

Петр стремился искоренить оставшиеся местнические традиции организации служилого класса. Он стремился убедить общество, что не «родовая честь» и «порода», а только достойная служба может считаться критерием заслуг. Петр доказывал дворянству, что служба — это главная дворянская обязанность, ради «которой оно благородно и от подлости (простолюдовья) отлично» [4, с. 76].

Гражданская служба признавалась такой же обязательной, как и военная. Дело в том, что обязательность гражданской службы была для дворянства новостью неприятной, так как данное занятие воспринималось не соответствующим аристократическому статусу. Зная это, Петр подчеркивал равнозначность гражданской и военной службы для Отечества. Он добивался того, чтобы дворянство восприняло государственную службу как свое почетное дело и могло одинаково успешно как управлять страной, так и начальствовать над войсками.

Серьезное внимание уделял Петр проблеме качественной и добросовестной работы государственных служащих. Многократно встречаются в Генеральном регламенте положения о преследовании нарушителей административных порядков. Спектр нарушений достаточно широк: волокита, невнимательность к посетителям, злоупотребление служебным положением, подлог, взятки. Наказания, в зависимости от тяжести проступка, разнообразны: от штрафов до ссылки на каторгу и смертной казни. Специально для провинившихся чиновников вводилось шельмование — публичный позор с полным лишением гражданских прав.

Постепенно начинает формироваться новое понимание дворянином своего места в обществе как представителя собственно служилого сословия. Петр стремился всячески стимулировать этот процесс как личным примером, так и при помощи законодательных актов.

В перечень общих качеств государственных служащих Генеральный регламент, например, включал «верность к службе», «радение о должности», «усердие к общему добру», «добрую волю в отпращивании порученного», «человеколюбие» (гл. I «О присяжной должности») [3] и т.д. Практика получения права на очередной чин связывалась не только с выслугой лет при успешной службе, но и «доброй нравственностью» [Там же]. Следовательно, петровские правовые документы ставили вопрос об этических требованиях к государственным служащим и их нравственном воспитании.

Впервые определяются квалификационные требования к государственному служащему, среди них — образовательный уровень. При Петре у дворянства появилась новая обязанность — учиться. Государь искренне считал дворянство во всех отношениях наиболее благородным сословием и формирование у него верноподданнических качеств связывал с реализацией двух целей: во-первых, образование дворян, предоставление им суммы знаний, необходимых для выполнения служебных обязанностей; во-вторых, воспитание в духе служения престолу и Отечеству людей достойных и честных.

Одна из задач Петра — превращение дворянства в государственно-доминирующее сословие. Для этого нужно было поставить дворянство на

такую высоту, какой оно не достигало в Московской Руси. Поэтому существующая «особость» феодальной боярской аристократии уже в конце XVII в. ограничилась, а, затем и окончательно ликвидировалась. Произошла экономическая и политическая консолидация дворянского сословия. Расширились права дворян на землю, поместная раздача заменилась пожалованием населенных и ненаселенных земель в полную собственность. Но теперь она предоставлялась не в качестве жалованья за службу (как это было в Московском царстве), а в награду за успехи по службе.

Преимущественное право на государственную службу предоставлялось теперь именно дворянам. Оно проявлялось и в льготных условиях самого поступления на службу и в возможности более быстрого продвижения по ее ступеням.

Государственный аппарат развивался, увеличивалось и число должностей, особенно в гражданских ведомствах. Стало ясно, что обойтись без широкого привлечения недворян невозможно.

При Петре, таким образом, в системе государственной службы, произошло разделение двух прежде сливающихся ее видов — военной и гражданской, осложнившихся новой повинностью — учебной.

Во второй половине XVIII в., при Екатерине II, конструкция, созданная Петром I, продолжала совершенствоваться. Была проведена губернская реформа и ряд реформ государственных органов. Важнейшими актами стали Манифест Петра III «О даровании вольности и свободы всему российскому дворянству» (1762 г.) и аналогичный указ о дворянских вольностях самой Екатерины II (1785 г.). Ими дворянство освобождалось от обязательной военной и гражданской службы, и она окончательно стала их привилегией.

Политика верховной власти по отношению к чиновничеству резко активизировалась. Это стало возможным благодаря переписям государственных служащих, которые дали власти объективную необходимую информацию, позволяющую проводить целенаправленную политику в данной сфере.

Перед правительством стояло несколько задач:

- контроль и регулирование количественного и социального состава государственных служащих;
- упорядочение системы чиновничества, системы прохождения службы чиновниками.

Одно из важных направлений политики правительства — регулирование социального состава чиновничества. Но выходцев из податных сословий продолжали принимать на государственную службу, так как создавалось, особенно в ходе Екатерининской губернской реформы, большое число новых учреждений, которые требовали множества мелких канцелярских служащих. Государство просто не могло не привлекать к службе представителей непривилегированных сословий, поскольку усложнялся, во-первых, сам государственный механизм, а во-вторых, дворянство, избавившись от обязательности службы, перестало быть стабильным резервом пополнения рядов гражданских чиновников.

Вторая половина XVIII в. характерна и постепенным завершением оформления особого юридического статуса чиновничества как социальной группы, которая при этом не была замкнутой.

В августе 1798 г. был издан сенатский указ, фактически, оформивший привилегированное положение чиновнической социальной группы: государственные служащие недворянского происхождения освобожда-



лись от подушной подати. Это определенное привилегированное положение объяснялось тем, что, с одной стороны, государство стремилось не допустить «размывания» дворянства, но с другой, было необходимо особо выделить государственных служащих, так как они — носители государственной власти [1, с. 98].

«Регулярное» государство, столь почитаемое Петром, к сожалению, одновременно создало и необычайно большие возможности для чиновничьих злоупотреблений. XVIII в. традиционно считается «золотым» веком российской коррупции.

Петр старался искоренить злоупотребления и взяточничество не только карательными мерами. Важным моментом являлось введение окладов как для чиновников, так и для канцелярских служащих. Именно эта мера, по мнению императора, должна была преградить путь мздоимству. Но в стране традиционно не хватало финансов. Ко всему, существовала устойчивая привычка смотреть на власть, как на кормушку.

Широко использовалась в эпоху Петра и законодательная пропаганда, где широко известны указы «О воспреещении взяток и посулов» (1714 г.), «О наказании за взятки и лихоимство» (1720 г.), «О наказании хищников за взятки лишением имения и живота» (1720 г.). Интересен указ 17 апреля 1722 г. «О хранении прав гражданских», в котором говорилось о необходимости строгого соблюдения установленных государственной властью законодательных предписаний. Указ направлен на борьбу с казнокрадством, взятками, другими злоупотреблениями должностных лиц. Подход императора однозначен: «...и чтоб никто не надеялся ни на какие свои заслуги, ежели в сию вину впадет» [8, с. 188]. В указе Петр ссылался на широко известное современникам дело сибирского губернатора М. Гагарина, который был разоблачен по доносам обер-фискала А. Нестерова. Известнейший русский историк С.М. Соловьев так описывал прегрешения губернатора: «Гагарин утаил хлеб, купленный на Вятке для отпуска за море, велел брать казенные деньги и товары на свои расходы, а приходные и расходные книги кинул; брал взятки за отдачу на откуп винной и пивной продажи; писал угрожающее письмо к купчине Гусятникову, чтоб прислал ему китайские подарки, что и было исполнено; взял у купчины Карамышева казенные товары и заплатил за них казенными же деньгами, причем переводных писем в Сибирском приказе записывать не велел; взял у князя Якова Долгорукого в китайский торг товары без оценки и, не дождавшись купчины с караваном, велел выдать деньги вдвое; удержал три алмазных перстня и алмаз в гнезде, купленный на деньги, взятые в китайский торг из комнаты царицы Екатерины Алексеевны; взял себе товары из караванов купчины Худякова и, приняв у купчины книги этих караванов, сжег» [9, с. 496].

Никакая жестокость возможного наказания не могла остановить страсть к быстрому обогащению. За взяточничество и казнокрадство, которые Петр считал великим преступлением против Отечества, перебывали в царской немилости (под судом, с выплатой денежных штрафов) почти все его наиболее видные сподвижники. Казнокрадство и взяточничество достигло небывалых прежде размеров [2, с. 157].

На практике, таким образом, выяснилось, что Петровское «регулярное государство», законодательно регламентирующее, казалось бы, все стороны жизни общества, ничего не может поделать со всевластием и злоупотреблениями бюрократического аппарата. Чем больше издавалось законодательных актов, тем больше появлялось и путаницы, даю-

щей возможность «обходить» ряд запретов. Получалась парадоксальная ситуация, когда государство, стремясь правовым порядком уничтожить злоупотребления, само же их и провоцировало.

Екатерина II, помимо сугубо репрессивных мер борьбы со злоупотреблениями государственных служащих, пыталась использовать и меры нравственно-воспитательного характера, стараясь создать атмосферу, способствующую исчезновению подобного рода правонарушений. Она предлагала «наполнить судебные места достойными в знании и честными людьми», а имена взяточников, наказанных по суду, при ней публиковались для всеобщего ознакомления [5, с. 36].

В целом законодательство при Екатерине II было направлено на искоренение злоупотреблений по службе и усиление дисциплины. Но одновременно с этим законодатель стремился защитить «честь мундира», т.е. публичность при расследовании должностных преступлений не приветствовалась.

Подводя итог, можно сделать следующие выводы:

1. В XVIII в. в России появился институт государственной гражданской службы. Именно тогда начала создаваться как принципиально иная система управления, так и бюрократия нового типа, а государь регламентировал и законодательно утвердил правовые и организационные основы службы.

2. Возникла новая профессиональная категория, новый социальный слой — чиновничество, всецело обязанное своим положением и существованием государственной службе, но более всего государю. Начал развиваться такой не характерный ранее аспект социальной политики государства, как формирование бюрократии.

3. Бюрократическое начало окончательно победило аристократическое. Старая чиновная лестница, базирующаяся на знатности, родовитости, положении при дворе потеряла свое значение, а профессиональные качества, образование, личная преданность и заслуги, выслуга, чинопочитание стали теми принципами, которые Петр закрепил как основные для продвижения по службе. И фундаментом самосознания дворянина стала психология собственно служилого сословия.

4. Российская бюрократия характеризовалась четко обозначенным привилегированным сословным статусом, где подавляющая часть служащих, либо имела дворянское звание, либо получала вместе с должностями определенного класса личное, а затем и потомственное дворянство.

5. Идеалом, привнесенным с Запада, для Петра было регулярное (правильное) государство. Оно предполагало обязательное для всех исполнение регламентированных процедур, подчинение жестким установленным правилам. Но регулярное государство, первоначально сыгравшее позитивную роль в создании государственной службы европейского типа, открыло и невероятные возможности для коррупции. Несмотря на разнообразные, не только карательного характера, меры, применяемые властями, именно XVIII в. стал самым благостным для взяточников. Это имело для российского общества глубокие и устойчивые отрицательные последствия, в том числе нравственного характера.

6. Собственно вопросы о долге, ответственности, правах и обязанностях госслужащих, их служении государству и обществу (а не государю) были поставлены в России намного позднее, чем в Западной Европе. В полной мере их появление и законодательное оформление можно отнести только к XIX в.

## Список использованной литературы

1. Архипова Т.Г. История государственной службы в России. XVIII–XX века: учеб. пособие / Т.Г. Архипова, М.Ф. Румянцева, А.С. Сенин. — М.: ИЦ РГГУ, 1999. — 231 с.
2. Буланже М. Царь повелел: «Казнокрадству не быти!» / М. Буланже // Налоговый вестник. — 1998. — № 1. — С. 153–158.
3. Воскресенский Н.А. Законодательные акты Петра I: в 2 т. / Н.А. Воскресенский. — М.; Л.: Изд-во АН СССР, 1945. — Т. 1. — 602 с.
4. Ключевский В.О. Сочинения: в 9 т. Т. 4: Курс русской истории / В.О. Ключевский. — М.: Мысль, 1989. — 398 с.
5. Коновалов И.Н. Исторический подход к исследованию коррупции / И.Н. Коновалов, О.И. Хамазина // Новая правовая мысль. — 2004. — № 4. — С. 50–68.
6. Лотман Ю.М. Беседы о русской культуре: Быт и традиции русского дворянства (XVIII — начало XX века) / Ю.М. Лотман. — СПб.: Искусство — СПб, 1997. — 399 с.
7. Мельников В.П. Государственная служба в России: отечественный опыт организации и современность / В.П. Мельников, В.С. Нечипоренко. — М.: Финансы и статистика, 2003. — 508 с.
8. Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. Т. 4: Законодательство периода становления абсолютизма / под общ. ред. О.И. Чистякова — М.: Юрид. лит., 1986. — 512 с.
9. Соловьев С.М. История России с древнейших времен: в 15 кн. / С.М. Соловьев. — М.: Соцэкгиз, 1962. — Кн. 8. — 673 с.

## References

1. Arkhipova T.G. Istoriya gosudarstvennoi sluzhby v Rossii. XVIII–XX veka: ucheb. posobie / T.G. Arkhipova, M.F. Rumyantseva, A.S. Senin. — M.: ITs RGGU, 1999. — 231 s.
2. Bulanzhe M. Tsar' povelel: «Kaznokradstvu ne byti!» / M. Bulanzhe // Nalogovyi vestnik. — 1998. — № 1. — S. 153–158.
3. Voskresenskii N.A. Zakonodatel'nye akty Petra I: v 2 t. / N.A. Voskresenskii. — M.; L.: Izd-vo AN SSSR, 1945. — T. 1. — 602 s.
4. Klyuchevskii V.O. Sochineniya: v 9 t. T. 4: Kurs russkoi istorii / V.O. Klyuchevskii. — M.: Mysl', 1989. — 398 s.
5. Konovalov I.N. Istoricheskii podkhod k issledovaniyu korruptsii / I.N. Konovalov, O.I. Khamazina // Novaya pravovaya mysl'. — 2004. — № 4. — S. 50–68.
6. Lotman Yu.M. Besedy o russkoi kul'ture: Byt i traditsii russkogo dvoryanstva (XVIII — nachalo XX veka) / Yu.M. Lotman. — SPb.: Iskusstvo — SPB, 1997. — 399 s.
7. Mel'nikov V.P. Gosudarstvennaya sluzhba v Rossii: otechestvennyi opyt organizatsii i sovremennost' / V.P. Mel'nikov, V.S. Nechiporenko. — M.: Finansy i statistika, 2003. — 508 s.
8. Rossiiskoe zakonodatel'stvo X–XX vekov: v 9 t. T. 4: Zakonodatel'stvo perioda stanovleniya absolyutizma / pod obshch. red. O.I. Chistyakova — M.: Yurid. lit., 1986. — 512 s.
9. Solov'ev S.M. Istoriya Rossii s drevneishikh vremen: v 15 kn. / S.M. Solov'ev. — M.: Sotsekgiz, 1962. — Kn. 8. — 673 s.

## Информация об авторе

*Шободоева Анна Владимировна* — кандидат исторических наук, доцент, кафедра теории и истории государства и права, Байкальский государственный университет экономики и права, г. Иркутск, e-mail: ktig@isea.ru.

## Author

*Shobodoeva Anna Vladimirovna* — PhD in History, Associate Professor, Chair of Theory and History of State and Law, Baikal State University of Economics and Law, Irkutsk, e-mail: ktig@isea.ru.