

Секция «Юриспруденция»

**История государственной службы в России XVIII – XIX вв.**

**Нечепуренко Марина Владимировна**

*Студент*

*Таганрогский институт управления и экономики, Юридический факультет,*

*Таганрог, Россия*

*E-mail: marina.nechepurenko@ya.ru*

Нечепуренко М.В.

Научный руководитель: д. ф. н., профессор Андреева О.А.

Таганрогский институт управления и экономики

Ростовская область, г.Таганрог, пер Тургеневский, 13

E – mail: info@tmei.ru

**ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РОССИИ XVIII – XIX ВВ.**

Правовой статус государственных служащих для любого исторического периода имеет огромное значение, так как в структуре государственного аппарата кадры – это институт власти, который обеспечивает взаимодействие общества и государства. В связи с этим чиновничество может восприниматься обществом как необходимый атрибут власти, который отвечает потребностям и запросам населения, обеспечивая при этом эффективность работы государственного «механизма», или как синоним бюрократии и коррупции. Подводя итог вышесказанного можно определить следующие цели данной исследовательской работы: определить модель государственной службы и ее основные принципы в России в XVIII –XIX вв., выявить структуру правового статуса государственного служащего в России в рассматриваемый период; выявить эффективность функционировавшей модели государственного аппарата.

В эпохи, предшествовавшие Петровской, возможность замещать государственные должности обеспечивалась знатностью, родовитостью происхождения, существовали институты кормления и местничества, что зачастую приводило к неэффективности работы государственного аппарата, к разногласиям между властью и обществом, а зачастую и между самими структурами государственной власти.

С приходом к власти Петра I начался период реформ, которые не могли не коснуться и государственной службы в том числе. Впервые права и обязанности государственных служащих закрепляются с изданием Генерального регламента в 1720 году и Табели о рангах в 1722 году. Причинами издания данных нормативно – правовых актов явились: необходимость создания общего акта о государственной службе; упорядочивание государственного аппарата, что делало его более контролируемым и защищало от произвола на местах, создание четкой иерархии чинов, обновление кадрового состава государственных служащих.

Генеральный регламент – это инструкция о порядке делопроизводства в коллегиях, вводилась инструкция для должностных лиц. Но тем не менее подготовка общего акта о государственной службе оставалась актуальной. После реформирования правительственных учреждений по западноевропейскому образцу возникла и идея изменить порядок чиновничества, взяв за пример так же зарубежный опыт . Наибольший объем сведений о госслужбе был заимствован из законов Дании и Пруссии, хотя переведены

и тщательно изучены были акты многих государств, например, Швеции, Франции, Англии, Польши. Впоследствии на основе изученных нормативно – правовых актов, и с учетом российской действительности и был разработан Табель о рангах. Этот документ закрепил основные принципы государственной службы, регламентацию деятельности должностных лиц всех уровней, строгую иерархию должностей.

Как законодательный текст Табель о рангах представляет собой: а) таблицу - собственно Табель, где наименования должностей распределены по XIV классам, группировались по воинской (сухопутной и морской), гражданской (статской) и придворной службе; б) «пункты» (всего 18) - некоторый набор текстуальных правил по получению и исполнению по должностям, предусмотренным в таблице. [1] Табель о рангах установил четкое определение полномочий государственных служащих, определенный размер жалованья, разграничение чинов, превосходство профессиональных качеств, личной преданности государю над знатностью и происхождением.

Император справедливо считал, что с отправлением должностей в одном ведомстве квалификация служащих возрастет значительно, чем при накоплении служебного опыта в разных сферах. Поэтому назначение на более высокие должности предписывалось осуществлять из служащих тех учреждений, где открывалась вакансия.[2]

С введением Табели о рангах приобретение престижного социального статуса стало связываться с чиновной выслугой, по Табели служащие, достигшие VIII класса и выше приобретали права наследуемого дворянского достоинства (п.11 Табели о рангах). Пункты Табели о рангах содержали нормы об иерархических отношениях государственных служащих. Например, для поддержания порядка в служебных отношениях пункты Табели о рангах предписывали наложение штрафа на чиновника, который будет претендовать на почести более высокого ранга, равно как и для чиновника, который имея более высокий чин, должность, жалование, поручали свою работу чиновникам более низкого ранга. Контролировали соблюдение этого правила фискалы, «дабы тем охоту подать к службе, и оным честь – а не нахалам и тунеядцам» (п. 3 Табели о рангах)[3]

Основная организационная идея Табели о рангах заключалась в том. Чтобы классный чин государственного деятеля служил подтверждением профессиональной опытности, свидетельством того, что государственный служащий прошел все ступени службы целиком, снизу вверх, начиная с нижнего класса. Наличие образования (например, университетского или гимназического) позволяло начать карьеру не с низшей канцелярской должности, а с чиновничьей, причем не с самого низкого класса (XIV), с более высоких чинов.

Все должности в государственных учреждениях подразделялись на дающие чин и не дающие чина. Поэтому служащие подразделялись на чиновных и нечиновных. Главное различие между ними состояло в том, что чиновные сохраняли пожалованное звание и после оставления принесшей звание должности, а нечиновные служилые люди были лишены этого права, и после оставления службы могли именоваться «теми разрядами служилых людей, к которым они по происхождению принадлежали»[4]

Права чиновников, содержащиеся в законодательстве XVIII в., можно разделить на три группы. Первую группу образуют функциональные права. К их числу относятся: право на получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей; право на участие в принятии решений, которое выражалось в свободном высказывании своего мнения по тому или иному вопро-

су. Социально-личностные права образуют вторую группу: право на отпуск, который предоставлялся чиновникам в летний период времени на 4 недели; право на доходы за труды (законодатель не устанавливал определенную оплату труда чиновников, а лишь обещал издать особый регламент по этому вопросу); право на содержание и награды за добросовестную службу. К третьей группе относятся статусные права: право на доступ к государственной службе; право на продвижение по службе, основанное на приоритете выслуги над знатностью происхождения; право на привилегии согласно чину.

Обязанности чиновников сконцентрированы в Генеральном регламенте и сводятся к следующим: исполнение инструкций, регламентов, указов, отданных в письменной форме; своевременное рассмотрение дел, без волокиты; сохранение государственной и иной охраняемой законом тайны; обязанность вести дела исключительно в коллегиях, хранить документы на рабочем месте; чинопочитание, которое выражалось в почтении и послушании нижестоящих на иерархической лестнице; соблюдение трудового распорядка, которое заключалось в шестидневной рабочей неделе, начало рабочего дня устанавливалось в 6 или в 8 часов, а окончание в 17 часов (при необходимости рабочий день мог продлиться на основании приказа). Ряд обязанностей носили нравственный характер: быть честным, верным, всеми силами содействовать процветанию государства; добросовестно исполнять служебные обязанности, т.е. быть трудолюбивым и прилежным в работе.[5] Такая строгая регламентация способствовала высокой эффективности работы каждого отдельно взятого чиновника, что находило отражение в должном функционировании государственного аппарата в целом.

Реформирование и изменение Табеля о рангах и госслужбе началось еще при жизни Петра и продолжалось после его смерти. При преемниках Петра дворянству сначала облегчились условия службы, а после издания Манифеста 18 февраля 1762 г. «О даровании вольности и свободы всему российскому дворянству» государственная служба и вовсе перестала быть обязательной для дворян. К концу 1780 – х гг. прохождение государственной службы стало фиксироваться послужным формулярным списком чиновников, было введено ношение форменного платья, принадлежность которого определялась цветом, кроем. Узором шитья, выполненного с учетом символики того или иного ведомства.

К началу XIX в. внутренняя политика государства претерпевает изменения, следовательно претерпевал изменения и аппарат государственного управления.

Все российские императоры, начиная с Павла I, приходя к власти поднимали вопрос если не об отмене “Табели” (в 1823, 1846, 1858, 1883-1886, 1895-1906 гг.), то об ее кардинальном изменении, что выливалось в итоге в некоторые корректировки “ Правилами”, “ Положениями”, Указами или иными актами, регулирующими порядок чиновничьей службы и продвижения по чиновничьей лестнице. «Здание» Табели «закачалось» потому, что резко возросла численность служащих, претерпевал заметную эволюцию их состав, «столкнулись» чины и должности, звания и происхождение»[6]

В 1809 году было установлено, что для поступления на службу необходимо иметь образование не ниже губернского училища, этим законодатель установил, что необходим переход от чиновника – универсала к чиновнику – специалисту.

Законодательная база, регламентирующая правовые основы деятельности российского чиновничества, была достаточно обширной. Общий объем законодательных актов, регламентирующих государственную службу в Российской империи к концу XIX

века, достиг 10 тысяч документов, подавляющее большинство которых представляли собой всевозможные положения, правила, распоряжения, инструкции, циркуляры и иные мелкие и локальные акты. Эти многочисленные документы устанавливали правовые, организационные и социальные основы формирования и функционирования корпуса государственных служащих. Они детально прописывали все особенности развития служебной карьеры, устанавливали официальный статус должности через причисление ее к определенному классу, а также личный статус государственного служащего в зависимости от его чина и отмеченных государством заслуг (орденов, почетных званий) и т.п.

К середине XIX века кроме «Табели о рангах» в нормативно-правовую базу, на основе которой регулировались карьерная стратегия и тактика правительства, входили Основные законы Российской империи, петровский Генеральный регламент (1720), «Устав о службе по определению от правительства» (1832), «Положение о порядке производства в чины по гражданской службе» (1834), «Положение об Инспекторском департаменте гражданского ведомства» (1846 г.) и другие многочисленные нормативные акты верховной власти, Государственного совета, Комитета министров, Сената.[7] Это были такие акты, как «Общий наказ гражданским губернаторам» 1837 года и его переработанный вариант 1876 года; Закон 9 декабря 1856 года «О производстве в чины по службе гражданской»; «Общее губернское учреждение» 1876 года и др. Ведомственные инструкции были настолько многочисленными, что издавались целыми томами. Так, в 1856 году был издан сборник циркуляров и инструкций по деятельности губернатора в 5 томах.[8]

В этот период права и обязанности государственных служащих получили прочное нормативное правовое закрепление в «Уставе о службе гражданской» 1832 года. В нем четко определены социально-личностные, статусные и функциональные права чиновников. Следует отметить более детальную проработку (по сравнению с предыдущим периодом) имущественных прав чиновников, особенно прав на содержание и пенсионное обеспечение. Основным источником их существования стало государственное денежное содержание. Законодательное закрепление пенсионного обеспечения за выслугу также способствовало стабилизации правового статуса государственного служащего и его семьи.

С началом проведения министерской реформы происходит замена принципа коллегиальности принципом единоначалия, что, естественно, не могло не отразиться на статусных правах государственных служащих. В указанный период продолжает формироваться система ограничений и гарантий государственных служащих. При этом она существенно дополняется и изменяется в ходе проведения министерской реформы и в результате кодификации законодательства о службе гражданской.

Ограничения, связанные с имущественными и неимущественными выгодами чиновника, в петровском законодательстве не прослеживаются. Только в начале XIX века данная группа ограничений находит отражение в законодательных актах. Так, в «Своде уставов о службе гражданской», ограничения государственных служащих содержались в третьем разделе «Об общих правах и обязанностях гражданской службы».

Законодательство требовало от служащих в частной жизни добродетели, воздержания от пьянства, лжи и обманов; запрещало издание сочинений, касающихся внешних и внутренних отношений российского государства, без разрешения начальства и службу

в господских домах, закон запрещал совмещение нескольких должностей в пределах одного ведомства; начальство было обязано строго надзирать за тем, чтобы занятие частной должности лицами, состоящими на государственной службе, не наносило ущерба служебным интересам; запрещалось отлучаться от мест и должностей без ведома начальства, государственные служащие были не вправе участвовать в приобретении имущества, продажа которого ему была поручена правительством, записываться в гильдии и заниматься розничной торговлей.

Но не смотря на огромное количество издаваемых нормативно – правовых актов, попыток верховной государственной власти как можно больше регламентировать деятельность государственных служащих происходила бюрократизация системы государственного управления, росла коррумпированность чиновников.

Таким образом, подводя основные итоги, хотелось бы отметить, что правовой статус государственных служащих в любую историческую эпоху определяется системой действующих нормативно – правовых актов, а нормативно – правовые акты в свою очередь определяются историческими особенностями, формой государства, взаимодействием между властью и обществом в конкретный исторический период, именно поэтому государственной служба – это не только одна из структур государственного механизма, но и еще институт, который может передать колорит определенной исторической эпохи.

### **Литература**

1. Юртаева Е.А. Штрихи к правовому портрету чиновничества Российской империи // Правоведение. - С.-Пб., 2010, № 2. - С. 200
2. Юртаева Е.А. Штрихи к правовому портрету чиновничества Российской империи // Правоведение. - С.-Пб., 2010, № 2. - С. 201
3. Табель о рангах всех чинов, воинских, статских и придворных, которые, в котором классе чины; и которые в одном классе те имеют по старшинству времени вступления в чин между собою, однакож воинские выше прочих, хотя б и старее кто в том классе пожалован был (24 января 1722 г.) // ПСЗ. Собр. 1. Т. VI 1720 – 1722. № 3890
4. Евреинов В.А. Гражданское чиновничество в России. Исторический очерк. СПб., 1887. С.35.
5. Метушевская Т.И. Юридическая ответственность государственных служащих в России конца XVII- середины XIX вв. // Новые проблемы науки и практики: Сборник студенческих работ. Выпуск 4 / Под общ. ред. Т.В. Цырлиной. Курск, 2004 г. С. 7–16.
6. Твердохлеб А.А., Шевырин В.М Государственные служащие... – С.3-4.
7. Мельников В.П., Нечипоренко В.С. Государственная служба в России: отечественный опыт организации и современность. – М., 2003. – С.69.
8. Шумилов М.М. Местное управление и центральная власть в России в 50-х – начале 80-х гг. XIX века. – М., 1991. – С.26.