

ИСТОКИ ПОСТРОЕНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

*Работа представлена кафедрой административного права
Северо-Западной академии государственной службы.*

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор В. И. Кайнов

В статье автор рассматривает истоки построения системы государственной службы. Главная роль в статье уделяется Петру I, который на примере организации иностранных войск хотел установить строгую иерархию и дисциплину в государственной службе. Особое внимание в статье сконцентрировано на нормативном акте – «Табели о рангах», по мнению автора, издание данного документа оказало существенное влияние на служебный распорядок и исторические судьбы дворянского сословия.

Ключевые слова: государственная служба, служащий, система, государство, дворянство, должность, право.

The origins of construction of the public service system are observed in the article. Special attention is paid to the role of Peter the Great who wanted to establish hierarchy and discipline in Russian public service in compliance with the example of the foreign forces' structure. The author focuses on the legal act «The Table of Ranks», whose publication, in the author's opinion, influenced considerably on service regulations and historical destiny of the nobility.

Key words: public service, employee, system, state, the nobility, post, law.

Истоки построения системы государственной службы были связаны с реформаторской деятельностью Петра I. Процесс создания регулярной армии и действенного аппарата государственного управления повлек за собой ликвидацию системы местничества и привлечения дворянского сословия на государственную службу.

Петр I признавал, что для придания государственной службе четкой организационной структуры необходимо установить строгую иерархию всех ее должностей, число которых в связи с расширением функций государственного управления в начале XVIII в. значительно возросло. Такой прогрессивной мерой можно было достичь укрепления дисциплины и субординации и создать стимул для последовательного продвижения по служебной лестнице каждого государственного служащего в соответствии с его способностями и заслугами.

Петр I еще ранее, бывая за границей, присматривался, изучал организацию войск, внимательно вслушивался, всматривался в особенности устройства подразделений, подчиненности младших старшим. И к 1672 г. в Российской армии уже были введены некоторые чины для всех родов войск: полковник, подполковник (помощник полковника), капитан (командир роты), поручик (офицер для поручений, помощник капитана), прапорщик (знаменосец, от слова «прапор» – знамя) и подпрапорщик (помощник прапорщика, не офицер)¹.

Далее впервые был присвоен чин генерала в Российской армии в 1667 г. командиру Московского выборного полка А. А. Шепелеву. В 1698 г. с разделением полков на батальоны была введена новая должность и новый чин – командир батальона, майор.

Таким образом, Петр I перед тем, как поручить составить «Табель о рангах всех чинов воинских, статских и придворных, которые в каком классе чины; и которые в одном классе, те имеют по старшинству времени вступления в чин между собою, однако ж воинские выше прочих, хотя б и старее кто в том классе пожалован был»² (далее – «Табель о рангах»), уже имел представление о чинах и их некоторой иерархии в армии.

Первая попытка создания «Табели о рангах» была сделана по поручению Петра I генералом А. А. Вейде. Изучив австрийскую организацию армии, Вейде составил проект «Воинского устава», где воинские начальники делились на «вышних» и «нижних». К «нижним» он отнес лиц не офицерского состава. Самым высоким чином Вейде предложил чин генералиссимуса. Генералиссимус (от *лат.* *generalissimus* – самый главный) считался высшим воинским званием в вооруженных силах ряда стран; присваивалось полководцам, командовавшим во время войны несколькими союзными армиями, а также иногда лицам из семей царствующих династий и государственным деятелям как почетное звание.

Самый высокий чин в России был чин канцлера, или действительного тайного советника. В таком чине в России состояли 11 человек. В 1709 г. его получил из рук Петра I граф Г. И. Головкин. Последним в 1867 г. – князь А. М. Горчаков. Чаще всего этот чин давался министрам иностранных дел. Если министр обладал чином II класса, он мог именоваться вице-канцлером.

Целенаправленная подготовка правовой базы для проведения такого уровня реформы началась еще в 1719 г., когда были собраны и переведены на русский язык

аналогичные акты Англии, Дании, Пруссии, Франции, Швеции, Польского королевства и Венецианской республики.

В подготовке «Табели» активное участие принимал сам Петр I, сохранились его проекты и замечания. В феврале 1721 г. работа над проектом была завершена, а к сентябрю требовались мнения Сената и Военной и Адмиралтейской коллегий о правовом документе. 20 сентября 1721 г. Сенат представил свое мнение, содержащее ряд замечаний об окладах жалованья, о введении в «Табель» в древних русских чинов и об устранении пункта о штрафах за занятие в церкви места выше своего ранга. Все эти замечания были оставлены без уважения. Военная коллегия предложила сделать гвардейские чины выше армейских не на один, а на два класса, исходя из сложившейся к тому времени практики, когда многие капитаны гвардии производились в армейские полковники. Вице-адмирал К. И. Крюйс (его мнение было поддержано Адмиралтейской коллегией) предложил, мотивируя это более тяжелой службой на флоте, ранги морских офицеров повысить на один класс по сравнению с сухопутными.

«Табель о рангах», введенный в действие 24 января 1722 г., состоял из расписания новых чинов по 14 классам или рангам и из 19 пояснительных пунктов к этому расписанию. К каждому классу порознь были приписаны вновь введенные чины воинские (в свою очередь подразделявшиеся на сухопутные, гвардейские, артиллерийские и морские), статские и придворные.

Содержание пояснительных пунктов сводилось к следующему:

- принцы императорской крови имеют при всяких случаях председательство над всеми князьями и «высокими служителями российского государства»;
- общественное положение служащих лиц определяется чином, а не породой;
- за требование почестей и мест выше чина при публичных торжествах и официальных собраниях полагается штраф, равный двухмесячному жалованью штрафую-

мого; 2/3 штрафных денег поступает в пользу доносителя, остальное – на содержание госпиталей; такой же штраф полагается и за уступку своего места лицу низшего ранга;

- лица, состоявшие на иноземной службе, могут получить соответствующий чин не иначе как по утверждению за ними «того характера, который они в чужих службах получили»;

- сыновья титулованных лиц и вообще знатнейших дворян хотя и имеют, в отличие от других, свободный доступ к придворным ассамблеям, но не получают никакого чина, пока «отечеству никаких услуг не окажут, и за оные характера не получат»;

- гражданские чины, как и военные, даются по выслуге лет или по особым знатным – служебным заслугам;

- каждый должен иметь экипаж и ливрею, сообразные своему чину;

- публичное наказание на площади, а равно и пытка влекут за собою утрату чина, который может быть возвращен лишь за особые заслуги именным указом, публично объявленным;

- замужние жены «поступают в рангах по чинам мужей их» и подвергаются тем же штрафам за проступки против своего чина;

- девицы считаются на несколько рангов ниже своих отцов;

- все получившие 8 первых рангов по статскому или придворному ведомству причисляются потомственно к лучшему старшему дворянству, «хотя бы и низкой породы были»;

- на военной службе потомственное дворянство приобретает получение первого обер-офицерского чина, причем дворянское звание распространяется только на детей, рожденных уже по получении отцом этого чина; если по получении чина детей у него не родится, он может просить о пожаловании дворянства одному из прежде рожденных его детей³.

При введении в действие «Табели о рангах» древние русские чины – бояре, окольничьи и т. п. – не были формально упразд-

нены, но пожалование этими чинами прекратилось.

Издание такого рода нормативного акта оказало существенное влияние и на служебный распорядок, и на исторические судьбы дворянского сословия. Единственным регулятором службы сделалась личная выслуга; «отеческая честь», порода, потеряла в этом отношении всякое значение. Военная служба была отделена от гражданской и придворной. Узаконено было приобретение дворянства выслугой известного чина и пожалованием монарха, что повлияло на демократизацию дворянского класса, на закрепление служилого характера дворянства и на расслоение дворянской массы на новые группы – дворянства потомственного и личного.

Со временем номенклатура должностей значительно увеличилась, и не было возможности включить их все в «Табель о рангах». Поэтому произошло отделение чинов от должностей. Но в первой трети XVIII в. разницы между чином и должностью еще не было, и по 14 классам было распределено 262 должности-чина, из которых 126 (48%) составляли военные; чтобы убедиться в этом, достаточно привести первую «Табель о рангах» по военным чинам.

Таким образом, согласно «Табели о рангах» государственная служба подразделялась на три основных рода – военные, гражданские и придворные чины, которые делились на 14 классов. Такое деление было более дробным, чем определяли западноевропейские акты того времени.

Высшим был I класс. Воинские чины состояли из 4 разрядов: сухопутные, гвардия, артиллерийские и морские. При этом в гвардии чины были на класс выше.

Под чинами гражданской службы имелись в виду должности, которые были предусмотрены в государственных учреждениях, а также немногочисленные звания почетные, не связанные прямо ни с должностями, ни с определенными обязанностями. В частности, речь идет о званиях тайного и действительного тайного советника⁴.

Так, после победы в Полтавской битве князь Г. Долгоруков был пожалован в действительные тайные советники, а боярин И. А. Мусин-Пушкин – в тайные советники. Тайными советниками, приравненными званию генералов, за период с 1712 по 1721 г. стали граф П. А. Толстой, окольный А. А. Матвеев, ближний стольник князь Б. И. Куракин, князь В. Л. Долгорукий, граф А. Г. Головкин, барон А. И. Остерман⁵.

Кроме того, в «Табель о рангах» были включены и кавалеры единственного в то время ордена Андрея Первозванного. И это тоже были представители генеральского корпуса. Позже, когда появились другие ордена, их кавалеры уже не включались в «Табель о рангах».

Преимущественное право на государственную службу предоставлялось потомственным поместным дворянам. Для них были установлены льготные условия поступления на службу и более быстрого продвижения по рангам. Дворянство имело преимущество в связи с тем, что являлось социальной опорой самодержавия, а также имело в целом более высокий образовательный уровень и имущественную обеспеченность. Последний момент был не менее важен, поскольку вознаграждение за государственную службу, которая считалась сословной обязанностью дворянства, было сравнительно небольшим. Считалось, что если государственный служащий зависит от получаемого им жалованья – его суждения и поведение несвободны.

Одним из главных элементов государственной службы, который вводила «Табель о рангах», являлось то, что служащий должен был пройти ее, начиная с низшего класса чина вверх целиком. Это диктовалось как необходимостью замещения всех должностей, так и достижением требуемой профессиональной подготовки и опыта. В каждом классе необходимо было прослужить определенный минимум лет. В низших классах – 3–4 года. При этом за особые заслуги, а также при наличии вакансии срок службы мог быть сокращен.

В связи с тем что гражданских должностей было больше, чем военных, в гражданской службе открывалось больше вакансий, а потому и движение по службе могло быть более быстрым. Но поскольку высших должностей было меньше – продвижение оказывалось слишком медленным и лишенным всякого стимула. В связи с этим в гражданской службе минимум лет службы в каждом классе со временем стал рассматриваться как максимум, дающий право назначения на должность более высокого класса, а при отсутствии вакансий – производства в следующий класс с оставлением на прежней должности. Класс как ранг должности превращался в самостоятельный правовой феномен – ранг без должности, получивший название чина или классного чина, а за его обладателем утвердилось наименование «чиновник»⁶.

Получение чина более высокого класса (на один-два ранга), чем класс фактически занимаемой должности, стало в гражданской службе обычным явлением. Тот, кто получил следующий класс, становился кандидатом на соответствующую этому классу должность. Из нескольких претендентов старшим считался тот, кто раньше других был произведен в этот класс.

Возможен был и другой вариант – когда назначались на должность более высокого класса, чем чин. Эта необходимость обнаружилась сразу после введения «Табели», когда пришлось на гражданские должности высоких классов назначать людей, не успевших выслужить соответствующие чины. Чинопроизводство при этом обычно ускорялось. Служащий, назначенный на должность, класс которого был выше класса его чина, имел право лишь на почести по должности, но не получал преимуществ, связанных с классом чина.

Такой чин пытались обозначать указанием классов (коллежский асессор VIII класса после получения следующего чина становился коллежским асессором VII класса), но это оказалось неудобным, поскольку каждая должность соответствовала одному

классу. Поэтому чины гражданской службы стали обозначать либо наименованиями некоторых должностей (коллежский секретарь), либо званиями, относившимися к классу данного чина (тайный советник), либо специально созданными названиями (статский советник)⁷.

Далее в связи с увеличением числа должностей, и особенно в гражданской службе, выяснилось, что невозможно обойтись без привлечения к государственной службе недворян. Это явление для России с ее сословным строем и дворянством, дающим право на государственную службу, было неординарным, в связи с этим «Табель» предусматривала, что чиновник, выслуживший первый, т. е. низший, чин, получал дворянство.

Еще в 1721 г. право на дворянство было установлено в общем порядке для всех офицеров. Причисление к дворянству давало ряд льгот, и в дальнейшем приток на государственную службу постоянно возрастал. В связи с этим с 1845 г. класс, дававший право на потомственное дворянство, был повышен до V, а на личное – до VI–IX.

Установив четкую иерархию всех чинов, «Табель о рангах» предписывала строгое соблюдение принципа их старшинства и чинопочитания.

«Табель» устанавливала старшинство военной службы над гражданской и придворной. Только позднее военные утратили право на старшинство в I и II классах. Среди государственных служащих, находящихся в одном чине, старшим являлся тот, кому ранее всех чин был присвоен.

Старшинству чинов и выслуги придавалось большое значение. В необходимой последовательности сообщались сведения о государственных служащих во всех официальных справочниках. Соблюдение принципа старшинства считалось обязательным на всех официальных и торжественных церемониях: при дворе, при богослужении и т. п.

В процессе чинопочитания важное значение стали приобретать формулы титуло-

вания – общий титул по классу чина или должности. Формулы не были установлены законом, а сложились постепенно, на основе западноевропейских норм.

В начале XVIII в. использовались титулы: ваше превосходительство (для чинов высших классов); ваше сиятельство (для сенаторов); ваше благородие (для прочих).

К концу века установились следующие титулы: 1) ваше высокопревосходительство (для I–II классов); 2) ваше превосходительство (для III–IV классов); 3) ваше высоко-

родие (для V класса); 4) ваше высокоблагородие (для VI–VIII классов); 5) ваше благородие (для IX–XIV классов).

Пользование общим титулом по чину было обязательно во всех случаях обращения к вышестоящему по службе или по общественному положению.

В целом же «Табель о рангах» оставалась почти неизменной до конца XVIII в., в течение столетия номенклатура чинов претерпела лишь незначительные изменения.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Анисимов Е. В. Время петровских реформ. Л., 1990.

² Табель о рангах всѣхъ чиновъ воинскихъ, статскихъ и придворныхъ которы въ какомъ классѣ чины обрѣтаются. Напечатанъ повелѣніемъ ЦАРСКАГО ВЕЛИЧЕСТВА въ Санктъ Петербургской Типографіи лѣта Господня 1722 Генваря въ 24 день. Указъ 3890 генваря 24 1722 г. Законодательные акты Петра I. М., 1945.

³ Российское законодательство X–XX вв.: В 9 т. Т. 4: Законодательство периода становления абсолютизма / Отв. ред. А. Г. Маньков. М.: Юридическая литература, 1986. С. 189.

⁴ Шепелев Л. Е. Титулы, мундиры, ордена. Л., 1991. С.101.

⁵ Зубов А. Е. Кто кому тайный советник. М., 2001. С. 156.

⁶ Шепелев Л. Е. Указ. соч. С. 16.

⁷ Ерошкин Н. П. Чиновничество // Советская историческая энциклопедия. Т. 16.