ОСОБЕННОСТИ И СТРУКТУРА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ИМПРЕИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА*

Шатохин И.Т.
Белгородский государственный университет
shatohin@bsu.edu.ru

Правовой статус государственных служащих для любого исторического периода обусловлен системой правовых актов и неписанным кодексом правил и норм, регулирующих отношения общества и представителей государственного аппарата. Эти законы и правила в свою очередь обусловлены историческими особенностями формирования и развития самой системы государственной службы и модели государственного управления, так как бюрократия органически связана с экономическими отношениями, политическими структурами и идеологическими формами сознания людей на любом этапе социального развития.

Существо государственной службы Российской империи определено ст.80 Основных Государственных Законов, как действия в делах подчиненного управления, именем и по повелению Императора, мест и лиц, которым вверена Императором определенная степень власти. Таким образом, государственная служба имела характер государственно-служебного публичного представительства. Суть этого представительства заключается в том, что оно «регулирует отношения, в которых представитель (представитель власти, должностное лицо, служащее лицо) применяет закон, установленный государством (представляемым) или оказывает иное юридическое содействие третьим лицам в приобретении, реализации и изменении субъектных прав и обязанностей, в отношениях с государством, а также государству в приобретении, реализации, изменении и прекращении его прав и обязанностей в его отношениях с третьими лицами[1]. Реализация государственно-служебного

* **Работа выполнена по программе гранта БелГУ ВКГ 202-05.**

представительства коронными чиновниками носило двойственный характер. С одной стороны, чиновники под своим собственным именем вступали в служебные отношения с населением и другими организациями от имени и по поручению государства. С другой стороны, они при совершении своих служебных действий представляли и защищали права и интересы третьих лиц. Например, охрана правопорядка осуществлялась не только от имени государства, но и в интересах всего населения.

К началу царствования Александра II в Российской империи уже существовала структурированная, постоянно развивающаяся нормативная база, регламентировавшая работу государственного аппарата. Кроме того был накоплен определенный опыт управленческой деятельности, сформирован многочисленный корпус служащих коронных учреждений.

Государственная служба в Российской империи по своему существу разделялась на службу гражданскую, военную и духовную. Гражданская служба – самая разнообразная по своему функциональному содержанию – значительно отличалась по целям, принципам организации, порядку прохождения и другим важнейшим своим компонентам от других родов государственной службы. Важнейшей целью государственной и гражданской службы была охрана прав и законных интересов государства, общества и личности, в то время, как духовная служба ставила во главу угла воспитание духовной человеческой личности, верной царю и Отечеству, а военная служба была нацелена на вооруженную защиту государства. Различие в целях определяло и кардинальное различие принципов организации службы и порядок ее прохождения. По мнению юристов, основным принципом организации гражданской службы после учреждения министерств был принцип единоначалия, как учреждения. Духовная служба строилась по принципу соборности, как община, а военная – по принципу коллегиальности, как корпорация[2]. По особому были определены условия службы, процедура продвижения по служебной лестнице. Соответственно различными были социальный статус и правовое положение представителей этих родов государственной службы.

Следует заметить, что гражданская служба имела и некоторые черты, которые сближали ее с другими родами государственной службы. Например, в гражданской службе, в соответствии со ст.712 Устава о службе по определению от Правительства, начальствующие имели (как и церковные иерархи) право и обязательство надзора за своими подчиненными во внеслужебной деятельности. Как и у военных в среде коронных чиновников существовали такие элементы корпоративности, как ведомственные эмеритальные кассы, кассы взаимопомощи.

Сложность и многообразие функций государственного управления, а также сложность и многомерность самого постоянно развивающегося объекта управления определяли такую структуру государственной службы, которая включала в себя, помимо основных родов государственной службы, ряд синтетических служб: духовная служба по гражданскому ведомству, духовная служба по военному ведомству, военная служба по гражданскому ведомству, военная служба по духовному ведомству, гражданская служба по военному ведомству, гражданская служба по духовному ведомству. Все эти промежуточные службы имели четко прописанные в законодательстве задачи, структуру, процедуры осуществления своих полномочий и иные особенности своего функционирования.

В Российской империи в рассматриваемый период собственно гражданская служба осуществлялась в следующих сферах управления применительно для исследуемой территории: экономика и управление государственными имуществами (финансовая, акцизная, счетная, контрольная, сельскохозяйственная, межевая, лесная, промышленная, торговая); юстиция (судебная, административная юстиция, нотариальная); полиция (собственно полицейская, санитарная, почтовая, телеграфная, строительная, статистическая, в заведениях общественного призрения); администрация (канцелярская, архивная)[3].

Несмотря на вспомогательный характер промежуточных гражданских служб по духовному и военному ведомствам, они по своему функционально-

му содержанию были очень важны, так как эти ведомства в значительной мере зависели в своей основной деятельности от результативности их работы. Например, гражданская служба по духовному ведомству осуществляла такие виды деятельности, как финансовая, счетная, контрольная, духовно-судебная, хозяйственная, административная[4]. Значительно более широкий круг функций мы наблюдаем в компетенции гражданской службы по военному ведомству: служба в сфере военной юстиции, военно-финансовая, военно-хозяйственная (интендантская), военно-административная, военно-санитарная, военно-инженерная, военно-строительная, военно-топографическая, военно-статистическая[5]. Военная служба по гражданскому ведомству тоже была весьма разнообразной: жандармская (в особом корпусе жандармов), полицейская (в полиции безопасности), в лесной страже, железнодорожная, тюремная, таможенная и др. Все эти виды особой военной службы были построены по военному образцу, но осуществлялась она в структуре соответствующих гражданских министерств: Министерстве внутренних дел, Министерстве финансов, Министерстве путей сообщений, Министерстве юстиции, Министерстве земледелия и государственных имуществ. Духовная служба по гражданскому ведомству в основном была представлены учебной и ученой деятельностью, а также службой в медицинских учреждениях[6].

Таким образом, государственная служба в учреждениях гражданского ведомства в основе своей была гражданской службой. Однако некоторые функции коронного управления осуществлялись лицами, состоявшими на военной или духовной службе по гражданскому ведомству. В свою очередь, военное и духовное ведомства в осуществлении своей компетенции некоторую ее часть делегировали специально привлеченным в свою структуру гражданским чиновникам.

Основополагающим юридическим актом, формировавшим правовую основу государственной гражданской службы в Российской империи со второй четверти XVIII в., являлась “Табель о рангах всех чинов военных, стат-

ских и придворных, которые в каком классе чины”. Этим документом определялись права и обязанности чиновников, порядок их комплектования, продвижения по службе и оплаты труда. В качестве важнейшего принципа административной службы был положен принцип служебной годности, а не сословного происхождения. Узаконивалось приобретение дворянства выслугой и пожалованием государя[7]. Таким образом, служебное продвижение коронных чиновников зависело от стажа работы на той или иной должности, заслуг перед государством, образования и опыта административной службы.

Просуществовавшая более века, претерпевшая незначительные косметические изменения, она все более и более демонстрировала свою ограниченность: “продвижению достойных она не способствует”[8]. Неудивительно, что 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»[9].

Законодательная база, регламентировавшая 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 госу-

дарственного 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[10]. 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[11].

Фактически все тома Свода Законов Российской империи содержат юридические акты о государственной гражданской службе. Третий же том Свода законов содержит только уставы, регламентирующие гражданскую службу: Устав о Службе по определению от Правительства (840 статей); Устав о Пенсиях и Единовременных пособиях (747 статей), Положение об особых преимуществах службы в отделенных местностях, а также в Губерниях Западных и Царства Польского (57 статей) Уставы эмеритальных касс гражданского ведомства (486 статей).

Устав о Службе по определению от Правительства по сути являлся кодексом гражданской службы. Его действие распространялось на всех чиновников гражданского ведомства, за исключением гражданских чиновников военного и морского ведомств, а также на лиц, служащих по особым уставам (Таможенному, Лесному, Горному и др.), с некоторыми исключениями и дополнениями. На лиц, состоящих на военной службе по гражданскому ведом-

ству, распространялись некоторые положения Военных уставов. Например, инженерам путей сообщения присваивались одновременно гражданские и военные чины.

Среди основополагающих юридических документов о государственной службе значительную роль играла «Общая роспись начальствующих и всех должностных лиц Российской Империи». Она была составлена на основе именных указов Николая I от 31 мая и 20 ноября 1835 г. И вошла как приложение в Свод российских законов, изданный в 1857 г. «Это расписание классных должностей как бы усовершенствовало «Табель о рангах», в которой имелось значительное смещение распределенных по классам должностей и чинов»[12].

Сложившаяся к началу осуществления буржуазных реформ нормативно-правовая база государственной службы отражала специфику государственного устройства и управления. Неограниченная монархия, опиравшаяся, прежде всего, на дворянство, во второй четверти XIX века уже не могло учитывать в своей внутренней политике роли и влияния отечественной бюрократии. Не удивительны в этих условиях слова Николая I, оценивающие степень реальных властных полномочий российской бюрократии: «моей империей управляют двадцать пять тысяч столоначальников»[13]. О степени всевластия в николаевской России чиновничества достаточно красочно написал иностранец Адольф де Кюстин. Он отмечал, что страной «управляет класс чиновников, прямо со школьной скамьи занимающих административные должности, и управляет часто наперекор воле монарха... И, как это не звучит парадоксально, самодержец всероссийский часто замечает, что он вовсе не так всесилен, как говорят, и с удивлением, в котором он боится сам себе признаться, видит, что власть его имеет предел. Этот предел положен ему бюрократией...»[14].

«Табель о рангах» сформировала совершенно новое представление о государственной службе. Государственная служба приобрела карьерный характер. Однако на протяжении всего времени существования «Табели о ран-

гах» превалировало узкое понимание карьеры, подразумевавшее прежде всего осуществление карьеры. В этом плане механизм карьеры включал в себя «условия начала и прекращения службы, порядок ее прохождения, основания и процедуры повышения в чине и должности, технологию стимулирования служебного продвижения, контроль за повышением статуса в официальной иерархии при строгом соблюдении установленных правил и др. Лишь в некоторых учреждениях или сферах управления могло присутствовать (и то эпизодически) широкое понимание карьерного характера государственной службы. Такой подход рассматривал продвижение по чиновной лестнице и должностной рост прежде всего «как последовательность этапов профессионального развития, постоянное повышение потенциала служащих как специалистов управления». Если этот принцип был главенствующим в подборе, расстановке и селекции чиновничьих кадров, то это в конечном счете не могло не сказаться на создании эффективной системы управления. А сами чиновники, «получившие необходимую образовательную подготовку, делали карьеру, наращивая свой профессиональный потенциал и поднимаясь по иерархической лестнице чинов и должностей посредством механизма продвижения по службе»[15].

В основу законодательства о гражданской службе Российской империи были положены три важнейших принципа организации государственной службы: определение на государственную службу от Правительства, ранжирование должностей, чинопроизводство по выслуге лет. Обратимся к юридически прописанным процедурам осуществления государственной службы и практике их реализации в российской провинции.

Примечания

1. Черепанова И.В. Государственная служба Российской империи XIX века (теоретическое исследование). Дис. … канд.юр.наук. – Омск, 2001. – С.127.
2. Черепанова И.В. Государственная служба... – С.83-84.

3. Учреждение Министерств, Ст.308-432; Учреждение Правительствующего Сената, Ст2, 19-27 // Свод Законов Российской империи. Т.I. Ч.2. – СПб., 1892; Учреждение Судебных Установлений, Ст.81-109, 114-119, 124-136, 200-296 // Свод Законов Российской империи. Т.XVI. Ч.1. – СПб., 1864; Устав Почтово-Телеграфный, Ст.72-129; Устав Строительный, Ст.27-35 // Свод Законов Российской империи. Т.XII. Ч.1. – СПб., 1906.
4. Счетный устав мест и властей, подведомственных Святейшему Синоду, Ст.1-68 // Свод Законов Российской империи. Т.VIII. Ч.2. – СПб., 1857.
5. Ивановский В.В. Русское государственное право. Т.1. Выпуск второй. Организация центрального управления. – Казань, 1896. – С.341-359.
6. Устав о службе по определению от Правительства, Ст.50-132, 352-507 // Свод Законов Российской империи. Т.III. – СПб., 1896; Устав Врачебный, Ст.43-61, 220-232 // Свод Законов Российской империи. Т.XIII. – СПб., 1905.
7. Твердохлеб А.А., Шевырин В.М Государственные служащие в России. 1722 – 1995: Динамика социального статуса (исторический очерк) // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 5. История. – М., 1995. – С.3.
8. Государственная служба. Отв. ред. А.В. Оболонский. – М., 2000. – С.71.
9. Твердохлеб А.А., Шевырин В.М Государственные служащие... – С.3-4.
10. Мельников В.П., Нечипоренко В.С. Государственная служба в России: отечественный опыт организации и современность. – М., 2003. – С.69.
11. Шумилов М.М. Местное управление и центральная власть в России в 50-х – начале 80-х гг. XIX века. – М., 1991. – С.26.
12. Мельников В.П., Нечипоренко В.С. Государственная служба... – С.69.
13. Государственная служба. Отв. ред. А.В. Оболонский... – С.64.
14. Адольф де Кюстин. Россия в 1839 году // Россия первой половины XIX века глазами иностранцев / Сост. Ю.А.Лимонов. Л., 1991. – С.616.
15. Мельников В.П., Нечипоренко В.С. Государственная служба... – С.67-68.