

# ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ РОССИЙСКОГО ЧИНОВНИЧЕСТВА В ПОСЛЕДНЕЙ ЧЕТВЕРТИ XVIII ВЕКА

Татьяна Амплеева\*

*В феврале 2005 года вступил в силу закон о государственной гражданской службе Российской Федерации, заложивший основу современной системы отечественной государственной гражданской службы<sup>1</sup>. Начался сложный, а зачастую и драматичный этап реформирования российской бюрократической системы. В этой связи весьма полезным представляется вспомнить исторический опыт создания российской гражданской службы в XVIII столетии, определить основные принципы ее формирования.*

Отцом российской бюрократии по праву считается Петр I. Петровская Табель о рангах 1722 года разделила государственную службу на военную и гражданскую, а последнюю – на статскую и придворную. При этом важнейшим нововведением стала система назначения на должности в зависимости от выслуги лет и служебной пригодности. По меткому выражению Г.В. Вернадского, «при помощи Табели о рангах производился как бы постоянный отбор лучших элементов»<sup>2</sup>. Окончательное юридическое оформление российская государственная гражданская служба получила в правление Екатерины II.

Осуществление обширного плана переустройства всей системы государственного управления, ядром которого стала губернская реформа 1775 г., привело к количественным и качественным изменениям бюрократии. На протяжении последней четверти XVIII в. в законодательстве правительства Екатерины II четко сформировались основные требования к представителям всех категорий русских чиновников. К середине XVIII в. определилось привилегированное положение служащих как центральных, так и местных органов управления. Чиновники первых восьми классов Табели о рангах являлись потомственными, а лица, имевшие классные чины от IX до XIV, личными дворянами, независимо от их социального происхождения<sup>3</sup>.

Не обладавшие табельными рангами служащие: канцеляристы, подканцеляристы, копиисты, писцы или как их еще называли «приказные», к этому времени представляли собой довольно замкнутую группу, закрытую для выходцев из податных сословий и выделенную из других категорий населения рядом привилегий<sup>4</sup>.

Два законодательных акта: «Манифест о разделении Сената на департаменты и установлении штатов различным присутственным местам» от 15 декабря 1763 года и, обнародованный одновременно с ним, «Манифест о наполнении судебных мест достойными и честными людьми и мерах к прекращению лихоимства и взяток», призваны были, по мысли императрицы, решить названные проблемы. Штаты не только внесли единообразие в состав должностей и установили соответствующее вознаграждение всем гражданским чиновникам, но и определили число этих должностей во всех присутственных местах, увеличив при этом количество именно канцелярских служащих<sup>5</sup>.

Общий дефицит способных к выполнению чиновничьих обязанностей, особенно на губернском и провинциальном уровне, заставлял местных администраторов привлекать к выполнению канцелярских обязанностей и представителей низших сословий. Поэтому уже в Манифесте от 15 декабря 1763 г. уделе-

\* Амплеева Татьяна Юрьевна, доктор юридических наук, профессор кафедры правового обеспечения управленческой деятельности МГИМО(У) МИД России

но особое внимание источникам пополнения государственных учреждений и организаций учета всех служащих этих учреждений<sup>6</sup>. Этим законодательным актом была предусмотрена организация при Кадетском Сухопутном корпусе и Московском университете классов российской юриспруденции и «приуготовление детей разночинцев и приказного чина для определения в присутственные места в копиисты», их обучение и содержание за казенный счет<sup>7</sup>. В этом же Манифесте зафиксирована первая попытка полного учета Герольдмейстерской конторой всех фамилий российского дворянства с надлежащим доказательством их сословной принадлежности.

Особое внимание правительства к чиновникам-дворянам в это время нашло отражение в целом ряде законодательных актов, появившихся сразу же после обнародования Манифеста 1762 г. «О даровании вольностей и свободы всему российскому дворянству», который превратил обязанность государственной или военной службы в почетную привилегию благородного сословия.

В сенатском указе от 17 октября 1763 «Об определении отставных воинских и статских чиновников в службу по их желанию», изданном для разъяснения некоторых положений Манифеста 1762 г. и максимально упростившим переход из военной службы в гражданскую или поступление на нее отставным военным, четко прослеживается желание предотвратить массовое оставление службы дворянством и стремление правительства сделать гражданскую службу не менее престижной, чем военная<sup>8</sup>.

Те же тенденции видны и в следующем сенатском указе 1764 г. «О наполнении мест, назначенных при губернских, провинциальных и воеводских канцеляриях, положенным по апробованным вновь штатам воинских чинов, из присылаемых к отставке офицеров», который предоставил дворянам возможность продолжить службу в штатных городских командах по месту их жительства<sup>9</sup>. В наиболее концентрированном виде политика наибольшего благоприятствования чиновникам, выходцам из благородного сословия проявилась в тексте высочайше подтвержденного доклада Сената 1765 г. «О порядке производства нижних канцелярских служителей в чин и определении на классные места, о приеме малолетних дворян в службу, и производстве в судейские звания, а военных отставных в статские чины»<sup>10</sup>.

Уже в самом названии этого законодательного акта заложена программа мероприятий правительства, призванных повысить за-

интересованность дворянства в поступлении или переходе на гражданскую службу. Закон установил такие же льготы для малолетних дворян, поступающих на статскую службу, какие уже существовали и при приеме их на военную. Теперь они получали возможность записываться с детства в нижние канцелярские чины и вместе с выслугой получать следующие.

Если удворянина появится желание поступить на гражданскую службу, то он не только сможет рассчитывать при этом на достаточно высокий чин и соответствующую должность, но и иметь преимущества при получении чина «перед теми, кои не из дворян»<sup>11</sup>.

Мало того, в законе оговаривается еще одно положение, по которому к ранее существовавшему порядку, когда канцеляристы недворянского происхождения должны были для получения следующего обер-офицерского чина прослужить не менее восьми лет, устанавливался двенадцатилетний срок выслуги для коллежских секретарей, «происходящих из приказных чинов», а не из дворянства<sup>12</sup>. Таким образом, правительство, сдерживая темпы чиновпроизводства для чиновников недворянского происхождения, предоставляло возможность чиновникам-дворянам, опережая в чинах выходцев из других сословий, занимать более высокие должности в системе государственного управления.

Сенатский доклад 1765 г. упорядочил также прохождение службы всеми категориями чиновников. Необходимость в этом возникла сразу же после вступления в силу Манифеста 1762 г., в котором предусматривалось награждение офицеров следующим воинским званием при отставке<sup>13</sup>. Воспользовавшись этим, многие военные выходили в отставку, получив очередной воинский ранг, а затем поступали на гражданскую службу, обгоняя в чинах тех, кто честно заявил о своем намерении перейти с военной службы на статскую<sup>14</sup>. Подобную уловку использовали и гражданские чиновники, находившиеся в рангах, приравняемых «Табелью» к обер-офицерским чинам. Они, ссылаясь на манифест 1762 г., выходили в отставку «с награждением следующим чином», а затем вновь поступали в статскую службу<sup>15</sup>.

Первая попытка борьбы с подобными злоупотреблениями была предпринята правительством уже в 1763 г. и касалась только штатских служащих. Сенатский указ 1763 г. так и назывался «О неопределении к делам отставных канцеляристов с чинами регистраторов без сенатского указа»<sup>16</sup>. В законодательном акте 1765 г. была предложена целая система, направленная на унификацию как военного,

так и гражданского чиновничества. Этот указ запретил производить воинскими чинами перешедших на статскую службу военных<sup>17</sup>.

По всей вероятности, меры, предпринятые правительством против незаконного получения чинов, не ликвидировали злоупотреблений. Поэтому Сенат и в 1764 г. был вынужден издать указ «О ненаграждении чинами при вторичной отставке, кои получили уже оные при первой»<sup>18</sup>.

Параллельно с попыткой упорядочить чиновничество законодательством закреплялись меры по устранению строгого соответствия чина и должности. В практике государственных учреждений часто встречались факты награждения чиновника с выслугой лет следующим чином без повышения его в должности<sup>19</sup>.

Указ 1765 г. упорядочил замещение вакантных должностей, соответствовавших XIV классу «Табели о рангах» и дававшему право на личное дворянство<sup>20</sup>. На должности регистратора, архивариуса, бухгалтера разрешалось принимать из числа низших канцеляристов «по старшинству и достоинству», но только на вакансии в штатное число. При этом необходимо было следить, чтобы должность соответствовала чину. В документе подчеркивалось, что «впредь с сего времени всем выписанным местам отнюдь не в штатное число и не в точную от всех дел отставку, також и не тем чинами, к какой точно должности кто определяется, никого не производить, и в Сенат не представлять...»<sup>21</sup>.

В действительности, как показывает пример местных присутственных мест, правительству не удалось добиться полной реализации данного постановления. Анализ послужных списков чиновников Ярославского наместничества за все время его существования показывает большое количество случаев такого несоответствия. Так, даже в 1780 г. в Романовском уездном суде на подканцеляристской вакансии находился канцелярист (Иван Суков), то же встречаем в Петровском и Любимском уездных казначействах<sup>22</sup>. Подобные вещи можно найти и в «Списке о чинах казенной палаты», где указано, что должность бухгалтера, отосланного в наместническое правление за непорядочные поступки, исправляет архивариус Мальшевский, а за архивариуса – канцелярист Александр Ершов<sup>23</sup>.

Чтобы обеспечить действенный контроль правильности прохождения службы чиновниками, правительство начинает вести регулярный учет всех государственных служащих. По распоряжению Сената каждые полгода

в Герольдмейстерскую контору из всех присутственных мест должны были присылаться списки чиновников с отметками о прохождении службы<sup>24</sup>.

Заметим, что до этого сведения о прохождении службы чиновником отражались лишь в выдаваемом ему при отставке или награждении аттестате. Указом от 31 января 1764 г. устанавливалась единая форма учета служащих всех учреждений<sup>25</sup>. Она включала в себя 9 пунктов, в которых должна была отражаться информация о возрасте, социальном положении, происхождении чиновника, его душевладении, чинах и наградах, предыдущей службе. В отдельную графу были выделены вопросы об участии в боевых действиях. Кроме того, в этих пунктах фиксировалось отношение чиновника к своим обязанностям, его деловые качества и совершенные проступки<sup>26</sup>. Именно этот законодательный акт лег в основу дальнейшего систематического учета бюрократии всех без исключения учреждений в России вплоть до первой половины XIX в. Дальнейшее увеличение государственного аппарата, усложнение его функций приведет к более детальной системе учета<sup>27</sup>.

Необходимо отметить еще один важный аспект екатерининской политики в сфере формирования российской бюрократии – появление постоянного, строго фиксированного денежного жалования. В преамбуле к Манифесту от 15 декабря 1763 г., обосновывая введение новых штатов, императрица отметила, что государственный аппарат не справляется со своими обязанностями и многие верноподанные не получают в делах своих строгого и справедливого по законам решения<sup>28</sup>. По мнению Екатерины II, этим обстоятельствам – две причины. Первая в том, что чиновники определяются к местам «без всякого звания и способности». Вторая в том, что «неимущих судей угнетает бедность, к лихоимству побуждая»<sup>29</sup>. Стремясь «наполнить присутственные места достойными в звании и честными людьми», правительница установила порядок назначения жалования всем категориям служащих.

Чуть позже был опубликован еще один законодательный акт, направленный на улучшение материального обеспечения служащих. 7 июня 1764 г. появляется высочайше утвержденный доклад Сената «О пенсиях статских чиновников»<sup>30</sup>. Закон определил порядок назначения пенсий, для получения которых чиновник должен был прослужить не менее 35 лет и не иметь взысканий по службе<sup>31</sup>. В докладе, правда, содержалась оговорка о том, что пенсия могла назначаться и до наступления необходимости выслуги, если чиновник «при-

дет в увечье» при исполнении своих обязанностей<sup>32</sup>. Размер «пенсиона» был определен в половину жалования. Сумма же, отпускаемая на выплаты пенсий, назначалась ежегодно и была строго фиксированной. Поэтому не все подавшие прошения о назначении «пенсиона» имели возможность его получить. Многим приходилось «ожидать убылых по числу всей оной суммы мест»<sup>33</sup>.

Назначение постоянного жалования и выплаты пенсий стали действенными мерами поощрения государственных служащих особыми источниками материального обеспечения, усилившими зависимость чиновников от центрального правительства.

Весь комплекс мероприятий екатерининского правительства, отразившийся в законодательстве 60-х гг. XVIII столетия, был направлен на реорганизацию аппарата управления, особенно местного звена, и отразил стремление императрицы обеспечить себе в этом аппарате надежную социальную опору путем создания преимущественных прав для благородного сословия при поступлении на гражданскую службу и обособления всего чиновничества от остальных социальных групп общества.

Насколько удачной была политика привлечения дворянства к гражданской службе, в настоящее время выяснить довольно сложно<sup>34</sup>. Имеющиеся в нашем распоряжении источники свидетельствуют о том, что только три чиновника, поступивших на службу в Ярославское наместничество, выйдя в отставку, заняли должности в системе местного управления. Это – бывший ярославский воевода, флота капитан 1-го ранга Михаил Арсеньев, который получив отставку в 1774 г., был определен к статским делам сначала в контору Главного магистрата, а затем, в 1775 г., стал ярославским воеводой, при открытии наместничества занял пост председателя палаты гражданских дел<sup>35</sup>.

Советник этой же палаты капитан 2-го ранга Василий Чубаров вышел в отставку в 1771 г. с награждением указанным чином. Через три года он получил место муромского воеводы, а еще через три – поступил на службу в Ярославль<sup>36</sup>. Товарищем губернатора в Архангельской губернии был с 1772 г. отставной подполковник Николай Воейков, определенный затем в 1777 г. в советники палаты уголовных дел Ярославского наместничества<sup>37</sup>.

Практически ни один из чиновников, формулярными списками которых мы располагаем, не оставил военную службу сразу же после опубликования манифеста 1762 г. Все они выходили в отставку в середине 70-х

годов и поступали на гражданскую службу в аппарат центрального управления или, с введением Губернской реформы 1775 г., в местные присутственные места.

Тот факт, что отставные военные больше стремились получить должности в центральных органах власти и очень немногие попадали на службу в местные, вызван, на наш взгляд, недостаточно широким выбором, который предоставляли им Штаты 1763 г.

Простое сравнение количества чиновничьих должностей и канцелярских показывает значительное преобладание последних в органах местного управления. Поэтому новые штаты 1763 г. вызвали приток на государственную службу большого количества выходцев из неблагородных сословий. Насколько широко распространилась эта практика, может свидетельствовать сенатский указ от 13 апреля 1771 г., категорически запрещающий под угрозой штрафа всем присутственным местам принимать в какие-либо чины людей из податных сословий<sup>38</sup>.

Губернская реформа 1775 г., несмотря на противодействие правительства, открыла широкий доступ на государственную службу выходцам из податных сословий. Об этом часто упоминают современники в своих мемуарах. И. Мешков, повествуя о своей службе в Саратовской губернии, отмечал, что «...в канцелярских служителях по всем присутственным местам была общая потребность и, стало быть, не предстояло не малейшего затруднения быть принятым на службу немедленно»<sup>39</sup>. Л. Травин, описывая открытие Псковского наместничества, тоже заметил, что «тогда свободно было вступать имеющим вечные отпускные в приказные чины»<sup>40</sup>. Та же тенденция прослеживается и на примере открытия Ярославского наместничества<sup>41</sup>.

О том, что описанное явление было повсеместным, видно из текста Сенатского указа от 9 января 1779 г. «О наполнении канцелярий в наместничествах приказными служителями»<sup>42</sup>. В нем четко оговаривалось, кого можно принимать на канцелярские вакансии, а кого нельзя. Рекомендовалось зачислять на службу семинаристов («ниже риторического класса»), неположенных в подушный оклад людей из купечества, помещичьих на волю отпущенных сходственно указу от 17 марта 1775 г., воспитанников Академии художеств и студентов Московского университета<sup>43</sup>.

Запрещалось принимать: солдатских детей, положенных в подушный оклад и еще, как ни странно, детей канцелярских служи-

телей (дабы «не стеснять их волю вступать в военную службу»)<sup>44</sup>.

Ясно, что эти рекомендации вряд ли могли удовлетворить генерал-губернаторов, открывавших многочисленные учреждения в своих наместничествах. Им просто негде было взять достаточного количества не только выпускников Академии художеств и университета, но даже простых семинаристов для заполнения всех открывавшихся вакансий. Поэтому правительство вынуждено было само нарушать собственные узаконения, идя навстречу местным администраторам.

В 1781 г. ярославский и вологодский генерал-губернатор А.П. Мельгунов в доношении Екатерине II сообщал, что по недостатку в Ярославском и Вологодском наместничествах приказных служителей, «вошли в сие звание из экономических служителей и дворцовых крестьян, обратившиеся прежде в приказном порядке при экономических казначеях и у дворцовых управителях, состоящие в подушном окладе»<sup>45</sup>. Далее генерал-губернатор просил исключить их из подушного оклада. На записке собственноручная резолюция Екатерины II об исключении<sup>46</sup>.

Подобные отступления от ранее принятых законов носили не только локальный характер. 21 сентября 1782 г. был обнародован сенатский указ «О неписании в подушный оклад однодворцев, дослужившихся до штаб- и обер-офицерских чинов», которым эта категория служащих, «имея ясные о службе доказательства», и их дети в «офицерстве

рожденные», освобождались от уплаты подушного оклада<sup>47</sup>.

Последняя точка в решении сложного вопроса о гражданской службе представителей податных сословий была поставлена гораздо позже в сенатском указе от 14 августа 1798 г. «Об исключении приказного звания людей из подушного оклада...»<sup>48</sup>. Этот документ всех «действительно равномерно служащих и детей их, которые находятся в приказном же звании», а также «малолетних никуда не определенных», из купеческого, мещанского и из крестьянского подушного оклада исключал<sup>49</sup>. Но впредь предписывал, из перечисленных сословий в статскую службу не определять без представления Сенату<sup>50</sup>.

Оба вышеназванных указа завершили, по сути дела, юридическое оформление особого социального статуса русской бюрократии. Теперь все чиновники независимо от того, к какой категории они относились: занимали ли высшие административные посты, имели средние, низшие ранги или не имели их совсем, не платили подушных налогов, были освобождены от постоянной повинности, рекрутского набора, службы в органах городского самоуправления, имели право на получение пенсий и отпусков. Окончательной консолидации чиновничества в отдельную социальную группу мешало лишь одно обстоятельство. Это то, что в отличие от «классического французского» варианта, где существовали анноблированные должности, в России не должности давали право на дворянство, а чин.

## THE LEGAL STATUS OF THE RUSSIAN STATE OFFICIALS IN THE LAST QUARTER OF THE XVIII CENTURY

The Law on State Civil Service of the Russian Federation which laid the foundation of Russia's modern system of state civil service came into force in February 2005 and started a complicated and dramatic stage of overhauling Russian bureaucracy. With regard to this it is most useful to remember the historical experience of establishing Russian civil

service in the XVIII century and identify the key principles of its organization.

Tatyana Ampleeva,  
Doctor of Sciences (Law), Professor, Department  
of Legal Support for Administrative Work, MGIMO  
(University) under the Ministry for Foreign Affairs  
of Russia

### Ключевые слова:

государственная гражданская служба,  
Табель о рангах, российская бюрократия,  
дворянство, губернская реформа 1775 года.

### Keywords:

state civil service, table of ranks, Russian  
bureaucracy, nobility, the 1775 reform of  
provinces

**Литература:**

<sup>1</sup> Закон о государственной гражданской службе Российской Федерации. Новое законодательство о государственной службе. Сборник официальных документов. Выпуск 1. М., 2007. С. 5.

<sup>2</sup> Вернадский Г.В. Очерк истории права Русского государства XVIII-XIX вв. (период империи). М., 1998. С. 117.

<sup>3</sup> Троицкий С.М. Русский абсолютизм и дворянство в XVIII веке: формирование бюрократии. М., 1974. С. 180-181.

<sup>4</sup> Демидова Н.Ф. Бюрократизация государственного аппарата абсолютизма в XVII-XVIII вв. // Абсолютизм в России. М., 1964. С. 236.

<sup>5</sup> Полное собрание законов Российской империи: Собрание I. СПб., 1830. Т. XVI. № 11988 и 11989. (Далее: ПСЗ-I; все тома были изданы в Санкт-Петербурге в 1830 г.).

<sup>6</sup> ПСЗ-I. Т. XV. № 11444.

<sup>7</sup> Там же.

<sup>8</sup> ПСЗ- I. Т. XVI. № 11951.

<sup>9</sup> Там же. № 12077.

<sup>10</sup> Там же. Т. XVII. № 12465.

<sup>11</sup> ПСЗ- I. Т. XVII. № 12465.

<sup>12</sup> ПСЗ- I. Т. XV. № 11510, 11540.

<sup>13</sup> Там же. Т. XV. № 11444.

<sup>14</sup> По Манифесту 1762 г. было предписано: «Всех дворян, прослуживших в прежнем чине более года, награждать при выходе в отставку по одному рангу». Но это касалось тех, кто «от всех дел увольнения просить будет». В случае перехода с военной службы в статскую, следующий чин давался только тогда, когда дворянин «три года в одном ранге состоял». См.: ПСЗ- I. Т. XV. № 11444.

<sup>15</sup> Троицкий С.М. Указ. соч. С. 140.

<sup>16</sup> ПСЗ- I. Т. XVI. № 111767.

<sup>17</sup> Там же. Т. XVII. № 12465.

<sup>18</sup> Там же. Т. XIX. № 14200.

<sup>19</sup> Троицкий С.М. Указ. соч. С. 152.

<sup>20</sup> ПСЗ-I. Т. XVII. № 12465.

<sup>21</sup> Там же.

<sup>22</sup> Государственный архив Ярославской области. (Далее: ГАЯО). Ф. 77. Оп. 1. Д. 293. Л. 9; Д. 292. Л. 14.

<sup>23</sup> Там же. Ф. 72. Оп. 2. Д. 862. Л. 26-28.

<sup>24</sup> Троицкий С.М. Указ. соч. С. 162.

<sup>25</sup> ПСЗ. Т. XVI. № 12030.

<sup>26</sup> Там же.

<sup>27</sup> Подробнее о формах учета чиновничества второй половины XVIII в. см.: Румянцева М.Ф. Источники о материальном обеспечении и имущественном положении служащих местных государственных учреждений в последней трети XVIII в. // Исследования по источниковедению истории СССР дооктябрьского периода. М., 1984. С. 35-48.

<sup>28</sup> ПСЗ- I. Т. XVI. № 11988.

<sup>29</sup> Там же.

<sup>30</sup> Там же. № 12175.

<sup>31</sup> Там же.

<sup>32</sup> ПСЗ- I. Т. XVI. № 12175.

<sup>33</sup> Там же.

<sup>34</sup> В исторической литературе нет сведений о том, сколько дворян оставило службу по манифесту 1762 г. и сколько перешло из военной службы в статскую, на должности, определенные Штатами 1763 г. Как отметила М.Ф. Румянцева, вряд ли можно согласиться в утверждении С.М. Троицкого о значительном оттоке дворянства с государственной службы в этот период, поскольку оно сделано априорно. См.: Румянцева М.Ф. Указ. соч. С. 136.

<sup>35</sup> ГАЯО. Ф. 77. Оп. 1. Д. 77. Л. 3.

<sup>36</sup> Там же. Л. 3.

<sup>37</sup> Там же. Л. 8.

<sup>38</sup> ПСЗ- I. Т. XIX. № 13596.

<sup>39</sup> Мешков И.И. Записки Ивана Ивановича Мешкова // Русский архив. 1905. Кн. 2. Вып. 6. С. 188.

<sup>40</sup> Травин Л.А. Записки Л.А. Травина // Труды Псковского археологического общества. 1914. ВВП. 10. С. 95.

<sup>41</sup> ГАЯО. Ф. 72. Оп. 1. Д. 3. Л. 5.

<sup>42</sup> ПСЗ- I. Т. XX. № 14831.

<sup>43</sup> Там же.

<sup>44</sup> Там же.

<sup>45</sup> Российский государственный архив древних актов. Ф. 16. Оп. 1. Д. 1012. Ч. 1. Л. 228 об.

<sup>46</sup> Там же.

<sup>47</sup> ПСЗ- I. Т. XXI. № 15512.

<sup>48</sup> Там же. Т. XXV. № 18622.

<sup>49</sup> Там же.

<sup>50</sup> Там же.