

ПРОБЛЕМЫ ИСТОРИИ

УДК: 351/354(075.8):947

В.Е. ЗУБОВ

ЭТАПЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РОССИИ (XVI – НАЧАЛО XX в.)

канд. ист. наук,
Сибирский институт управления РАНХиГС,
г. Новосибирск
e-mail: Zubov@sapa.nsk.su

В статье сравниваются два подхода к периодизации процесса реформ гражданской службы в России: традиционный, исходящий из изменения содержания служебных отношений, и авторский, в основу которого положены изменения требований к уровню квалификации государственных служащих. Изменения этих требований отражали стремление к решению главной задачи в сфере государственного управления – созданию эффективной гражданской службы. Эта задача являлась приоритетной при проведении соответствующих реформ и характеризует основную тенденцию развития государственной службы.

Ключевые слова: государственное управление, государственная служба, бюрократия, реформа государственной службы, государственный аппарат.

Различные аспекты организации и функционирования государственной службы в последние десятилетия находятся в центре внимания отечественных исследователей и рассматриваются как в специальных публикациях, так и в работах, посвященных более широкому кругу проблем [1–6].

Как правило, эволюция государственной службы связывается с основными этапами развития Российского государства, но между тем на ее развитие оказывали влияние и внутренние, присущие только данной отрасли управления, факторы. В связи с этим изучение развития системы государственной службы требует построения собственной периодизации, используемой для решения специальных проблем.

В основу ее могут быть положены различные основания. В настоящее время применяется подход, базирующийся на изменении содержания служебных отношений, или самого назначения государственной службы. Однако такая периодизация выглядит слишком общей, а главное, ориентированной вовне, без возможности учета ее внутренних особенностей, поскольку с точки зрения содержания служебных отношений в России можно выделить только два этапа: этап государственной службы и этап государственной службы. В первом случае служили конкретному лицу (царю), а во втором –

государству. Именно здесь, на наш взгляд, проявляется недостаточность содержательной периодизации, поскольку четко разграничить эти этапы не представляется возможным.

Как правило, начало этапа государственной службы связывают с эпохой феодальной раздробленности и доводят до начала XVIII в. (обычно – 1722 г.). Для данного этапа характерно отождествление государства с личностью царя. «Государю (царю) принадлежала верховная власть в стране и он, как самодержец, олицетворял собой государственное общенациональное начало» [7, с. 6–7]. Такое представление перенеслось и на службу по управлению страной, поскольку ее корни лежат в отношениях, формировавшихся на базе княжеского хозяйства. По словам В.О. Ключевского, в то время «каждому званию соответствует известный постоянный круг правительственных дел, входящих вообще в состав княжеского хозяйства, потому что все удельное управление было, собственно, хозяйственное... должность остается учреждением единоличным» [8, с. 157].

Соответственно, возникновение «государственной службы» как особого рода управленческой деятельности, выходящей за рамки обслуживания хозяйственных интересов правителя и выполняемой специально

назначенными должностными лицами, можно связывать с моментом оформления Русского централизованного государства, т.е. со второй половиной XVI в.

Вместе с тем, особенности формирования государственного аппарата не позволили в полной мере осуществить переход от государевой службы к государственной. Причиной тому стало утверждение самодержавной формы правления (и управления), в рамках которой взаимоотношения правителя и подданных строились как отношения господина и вассала.

Показательно, что такой тип отношений складывается именно в период завершения формирования централизованного государства. Его базовый принцип формулируется Иваном Грозным – первым «официальным» русским царем: «...русские властители ни перед кем не отчитывались, но вольны были жаловать и казнить своих подданных... А жаловать своих холопов мы всегда были вольны, вольны были и казнить» [9, с. 136, 144].

Такого рода установки продолжали существовать на протяжении длительного времени, чему способствовала известная синкретичность государственного хозяйства, в котором царь не только олицетворял собой общенациональное начало, но и являлся крупнейшим феодалом-вотчинником. По мнению М. Б. Булгакова, «его (царя. – В. З.) личное хозяйство составляло часть национального достояния. Оно управлялось специальными приказами и, по мере необходимости, использовалось для общероссийских нужд, так же как и общенациональные (государственные) средства употреблялись для личных нужд царя» [7, с. 6–7].

Вопрос о разделении собственности монарха и государства может рассматриваться как ключевой при установлении грани между государевой и государственной службой, однако требует специального анализа. Исходным пунктом для такого разделения можно принять возникновение Кабинета е.и.в. Однако относительно окончательного размежевания государственной и кабинетской собственности существуют различные мнения. В частности, А.Н. Жеравина связывает этот процесс с передачей в собственность Кабинета Кольвано-Воскресенских заводов [10, с. 252], а М.Б. Булгаков – с принятием Учреждения об императорской фамилии [7, с. 7].

Для настоящей публикации важно констатировать, что этот процесс начался не ранее второй четверти XVIII в. В условиях отсутствия четкого размежевания императорского и государственного хозяйства не было возможности окончательно развести государеву и государственную службу. Поскольку вся страна могла рассматриваться как вотчина правителя, то, соответственно, всякая служба в ней становилась службой государевой.

Такой подход, как показано в публикации А.П. Черной [11, с. 31], зафиксирован уже в Соборном уложении 1649 г. и сохранялся в дальнейшем.

Если считать эталоном европейский вариант служебных отношений, то в России переход к государственной службе не завершился вплоть до 1917 г.,

поскольку в ней не сформировался один из важных элементов, характерных для государственной службы, – исполнение закона как смысл деятельности чиновника. До начала XX в. главной обязанностью государственного служащего являлась охрана интересов монарха. В ст. 706 Устава о службе гражданской указывалось, что «священный долг каждого служащего есть предостерегать и охранять, по крайнему разумению, силе и возможности, все к высокому его императорского величества самодержавству, силе и власти принадлежащие права и преимущества»¹. В то же время в Западной Европе «сложилось мнение, что вся деятельность чиновника должна строиться, исходя из государственных интересов, и чиновник, в случае необходимости, должен возражать монарху. В связи с этими новыми представлениями о стойкости чиновника в защите интересов государства, которая неизбежно была связана с определенным риском для его собственного положения, возникло и требование о необходимости гарантированного правового статуса для самого чиновника» [12, с. 37, 39, 41]. В России же чиновники зависели от своего непосредственного начальства больше, чем от закона. Начальству прямо вменялось в обязанность контролировать не только служебное, но и внеслужебное поведение подчиненных. Показательна в этом отношении знаменитая отставка «по третьему пункту», установленная в России в 1850 г.² Причем жалобы уволенных со службы «не только должны быть оставляемы без всякого действия и движения, но ни в Инспекторском Департаменте, ни в Правительствующем Сенате, ни в Комиссии Прошений не должны быть вовсе принимаемы к рассмотрению». Следовательно, даже если считать, что в России к XVIII в. произошел переход от государевой службы к государственной, то чиновники по-прежнему оставались слугами, прежде всего, государя, а не государства.

Таким образом, рассмотренный критерий не может быть признан достаточным основанием для периодизации развития гражданской службы в России. Мы предлагаем использовать в качестве такового изменение эффективности служебной деятельности, отраженное в требованиях, предъявляемых верховной властью к чиновникам.

Основанием для такого выбора может служить то, что именно задача повышения эффективности управления лежала в основе многочисленных реформ, происшедших в России в рассматриваемый период. В эффективном управлении нуждались и политическая власть, заинтересованная в оперативном и качественном проведении в жизнь ее установок, и население, поскольку эффективное управление позволяло, как правило, уменьшать расходы на содержание государственного аппарата, удовлетворять запросы населения и др.³

¹ Свод законов Российской империи. СПб., 1896. Т. 3: Свод уставов о службе гражданской.

² Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2-е. 1825–1881 гг. (далее – ПСЗ. Собр. II). СПб., 1830–1881. Т. XXIV, отд. 2, № 24 606.

³ Детальное обоснование выбранного критерия и сопостав-

В этом плане первый этап развития государственной службы начинается с указа Ивана Грозного об ограничении местничества во время военных походов 1550 г., т.е. в тех случаях, когда ущерб от местных счетов был максимальным и требовались способные военачальники, хотя бы и не знатного происхождения. Эта линия выдерживалась и в начале XVII в., что и проявилось в росте числа неродовитых членов Боярской думы (думных дворян и дьяков).

Выбор начальной точки этапа может быть оспорен, она может быть перенесена на период правления Ивана III, принявшего, как известно, царский титул и осуществившего ряд шагов по усилению позиций великого князя как верховного правителя русских земель. Наше мнение обусловлено тем, что процесс формирования централизованного государства (в котором только и имеет смысл говорить о существовании государственной службы) включает несколько этапов. И если в период правления Ивана III в основном завершился этап «собираения земель», то развертывание второго этапа, в рамках которого формируется система внутренних связей (в том числе управленческих, делающих необходимым формирование собственно государственной службы), приходится на вторую половину XVI в. Именно в период правления Ивана IV формируется общегосударственная система управления, охватывающая высший, центральный и местный уровни (Боярская дума, приказы, губные и земские учреждения), требующая специальных работников, которые не всегда могут быть лично связаны с монархом, и особой системы отношений между политической властью и административным аппаратом, что и становится основой государственной службы.

Естественным завершением данного этапа может считаться отмена местничества 1682 г., с целью «совершенной в его государственных ратных и в посольских и во всяких делах прибыли и лучшего устройства» [13, с. 37].

Необходимо, впрочем, отметить, что сам по себе факт отмены местничества не вызвал принципиального улучшения управления. По мнению В. Нечаева, «воеводы, назначенные без мест, были так же бездарны и так же проигрывали сражения, как и те, которые размещались по полкам в порядке местнической иерархии. После реформы 1682 г. не замечается никакого прилива на государственную службу способных и честных людей» [14, с. 190]. Продолжалась и традиция отождествления государственной службы и службы царю. Военная, дипломатическая, приказная службы рассматриваются как «государское дело». Данный рубеж важен в плане признания невозможности создания эффективной государственной службы на основе «породы». Требовались иные основания, поиск которых происходил в рамках других этапов.

Первый этап охватывает около 150 лет и завершается к концу XVII в.

ление его с другими возможными критериями не входит в задачи данной статьи.

Второй этап характеризуется, главным образом, количественными изменениями, связанными с ростом числа государственных служащих, появлением новых сфер управления, требующих структурирования и согласования. В это время постепенно меняется характер чинов, которыми начинают награждаться не только лица, входящие в непосредственное окружение монарха либо оказавшие ему какие-то личные услуги, но и находящиеся на государственной службе (прежде всего военной), лично не связанные с царем. Эти изменения принято связывать с принятием Табели о рангах, но они прослеживаются и раньше. Так, первые пожалования в чины действительных тайных советников и тайных советников произошли в 1709 г., в надворные советники – в 1710 г. [15, с. 137]. Для дальнейшего развития государственной службы представляется важным и усиление сословной дифференциации, выделение дворянства, точнее – шляхетства, в качестве особого, благородного сословия, а не холопов государя, как было ранее. В 1721 г. членов царской фамилии стали называть благоверными, «понеже титуловаться благородством их высочествам по нынешнему употреблению низко, ибо благородство и шляхетству дается» [16, с. 235].

Одновременно повышаются квалификационные требования к гражданским служащим, что вместе с проведенной реорганизацией армии заставляет отдавать предпочтение принципу профессионализма против происхождения. Завершающим рубежом этого этапа можно считать принятие Табели о рангах – документа, сохранявшего свое значение вплоть до свержения монархии в 1917 г.

Значение Табели рассмотрено в отечественной исторической литературе [17–20], поэтому отметим лишь новые требования к уровню подготовки и квалификации государственных служащих (что можно рассматривать как одно из проявлений стремления к повышению эффективности государственной службы), зафиксированные в этом документе. К ним относятся зависимость присваиваемых рангов от заслуг должностного лица (пункт 3), дальнейшее разделение личности монарха и государства и, соответственно, выслуженного и жалованного дворянства (пункт 6), введение практической подготовки как условия для поступления на государственную службу (пункт 13).

Содержанием следующего этапа реформирования гражданской службы стало внесение изменений в структуру и практику реализации Табели о рангах. Задача обеспечения должной эффективности государственной службы в это время решалась в разных аспектах и нередко в контексте иных проблем. К их числу могут быть отнесены, например, борьба демократического и кастового начал (сословного и бессословного, статусного и компетентностного) в государственной службе, определение приоритетов в служебной карьере (заслуг или выслуги), а также их конкретизация в нормах закона.

Результатом этих процессов стало определение сроков выслуги, необходимых для производства в сле-

дующий чин, доминирование принципа выслуги как показателя квалификации при производстве в низшие классы Табели о рангах, а также установление минимального возраста, с которого начинался отсчет стажа службы⁴. Одновременно происходило уточнение новых характеристик гражданской службы, их согласование друг с другом. Одним из проявлений этого процесса стали законодательные акты, регламентирующие процедуру перехода из военной службы в гражданскую. Различия в порядке получения потомственного дворянства на военной и гражданской службе требовали детальной регламентации и контроля этого перехода⁵. В это же время вводятся ограничения на поступление в сферу государственной службы представителей купечества⁶ и на производство в чины гражданских служащих, не имеющих дворянства⁷.

Завершение этого этапа следует отнести к началу XIX в. Существующая традиция связывать рубеж с принятием Манифеста о вольности дворянству или Жалованной грамоты дворянству не показательна с точки зрения выбранного критерия, поскольку принятие данных документов не позволяет сделать однозначных выводов о повышении или снижении эффективности управления. С одной стороны, происходил отток с гражданской службы дворян и замена их лицами недворянского происхождения. О том, что подобные явления имели место, свидетельствует указ, принятый 20 апреля 1762 г., т.е. через два месяца после издания Манифеста. В этом документе, в частности, указывалось: «...в секретари произвождение чинить из приказных чинов, кои не из дворян, а в службе находятся без подозрения»⁸. В то же время Манифест о вольности дворянства мог сыграть некоторую роль в повышении эффективности государственной службы, поскольку им предусматривалась организация учета и контроль за обучением дворянских детей.

В качестве очередного рубежа в процессе реформирования гражданской службы более целесообразным представляется выбрать начало XIX в. – период, когда происходит значительное усиление требований к уровню квалификации гражданских служащих и вводится образовательный ценз для замещения определенных групп должностей. Начало этого этапа имеет смысл связать с указом «Об устройстве училищ», в пункте 24 которого указывалось, что «ни в какой губернии, спустя пять лет по устройении в округе, к которому она принадлежит, на основании сих правил, училищной части, никто не будет определен к гражданской должности, требующей юридических и других познаний, не окончив учения в общественном или частном училище»⁹. Затем последовал

не менее известный указ 1809 г., устанавливающий образовательный ценз при производстве в чины VIII и V класса¹⁰, а также указ от 14 октября 1827 г., определивший порядок обучения и деятельности канцелярских служащих¹¹. В рамках этого этапа происходит некоторое смягчение требований, предъявляемых к сословной принадлежности государственных служащих, и постепенно открывается доступ на гражданскую службу лиц из податных сословий, особенно при наличии специальной подготовки или по окончании учебного заведения. Эти принципы были зафиксированы в Своде законов Российской империи, в котором впервые была произведена систематизация законодательства о государственной службе.

Начало следующего (и одновременно конец предыдущего) этапа реформирования гражданской службы относится к 1890-м гг. При этом в качестве формального рубежа выбирается 1895 г. – дата создания комиссии по разработке нового Устава о службе гражданской¹². В подготовленном ею проекте предусматривались меры по повышению эффективности гражданской службы: отказ от чиновпроизводства за выслугу лет, учета сословного начала при поступлении на гражданскую службу и прохождении служебной лестницы и др. Глобальной целью проводимой реформы должно было стать создание государственной службы, способной эффективно функционировать в условиях быстрого развития буржуазных отношений, предъявлявших новые требования к качеству управления, и выдерживать конкуренцию с частной службой, в которой одним из главных требований к управленческим кадрам выступали квалификация и компетентность. Для обеспечения поставленной задачи не только повышались требования к образовательному уровню поступавших на государственную службу, но и предполагалось введение так называемой подготовительной службы, имевшей целью дать необходимую практическую подготовку для выпускников учебных заведений. Более подробно содержание этого этапа реформирования государственной службы раскрыто в одной из наших публикаций [21].

Точную дату завершения работы комиссии установить сложно, но работа над проектом нового устава продолжалась до начала Первой мировой войны, в условиях которой дальнейшая реформа гражданской службы оказалась невозможной.

Таким образом, используя критерий эффективности гражданской службы¹³, в рассматриваемый период можно выделить следующие этапы реформирования гражданской службы:

1) середина XVI – конец XVII вв.;

⁴ Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1-е. 1649–1825 гг. СПб., 1830. (Далее – ПСЗ. Собр. I). Т. XI, № 8195; Т. XV, № 11 066 и др.

⁵ ПСЗ. Собр. I. Т. IX, № 6836; Т. XI, № 8049.

⁶ Там же. Т. XII, № 8951.

⁷ ПСЗ. Собр. I. Т. VII, № 4449.

⁸ Там же. Т. XVI, № 11 510.

⁹ Там же. Т. XXVII, № 20 597.

¹⁰ Там же. Т. XXX, № 23 771.

¹¹ ПСЗ. Собр. II. Т. II, № 1469.

¹² Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 1200. Оп. 1. Д. 1. Ч. 1, 2; Д. Прил. 1. Л. 34–34 об. и др.

¹³ Данный термин используется здесь в широком смысле слова, без учета различий между государевой и собственно государственной службой.

- 2) начало XVIII – 20-е гг. XVIII в.;
- 3) вторая половина 20-х гг. XVIII в. – конец XVIII в.;
- 4) начало XIX в. – конец 80-х гг. XIX в.;
- 5) 1890-е гг. – 1917 г.

Предложенная периодизация реформирования гражданской службы не является единственно возможной, но использование иных критериев (например, изменение критериев поступления на службу или статуса должностных лиц) требует самостоятельных исследований.

ЛИТЕРАТУРА

1. Буравлев Ю.М. Реформы государственного управления и государственной службы в России. М., 2006. 238 с.
2. Воронников А.А. Бюрократия в Российском государстве: историко-теоретический анализ. Саратов, 2004. 320 с.
3. Мельников В.П., Нечипоренко В.С. Государственная служба в России: отечественный опыт организации и современность. М., 2003. 506 с.
4. Оболонский А.В. Кризис бюрократического государства. Реформы государственной службы: отечественный опыт и российские реалии. М., 2011. 448 с.
5. Миронов Б.Н. Социальная история России периода империи (XVIII – начало XX в.): Генезис личности, демократической семьи, гражданского общества и правового государства. СПб., 2003. Т. 1. LX+548 с.; Т. 2. 583 с.
6. Писарькова Л.Ф. Государственное управление России с конца XVII до конца XVIII в.: эволюция бюрократической системы. М., 2007. 743 с.
7. Булгаков М.Б. Государственные службы посадских людей в XVII в. М., 2004. 348 с.
8. Ключевский В.О. Сочинения: в 9 т. М., 1989. Т. VI: Специальные курсы. 476 с.
9. Переписка Ивана Грозного с Андреем Курбским. М., 1981. 430 с.
10. Жеравина А.Н. Кабинетское хозяйство в Сибири (1747–1861 гг.). Томск, 2005. 324 с.
11. Черная Л.А. От идеи «служения государю» к идее «служения отечеству» в русской общественной мысли второй половины XVII – начала XVIII в. // Общественная мысль: Исследования и публикации: ежегодник. М., 1989. Вып. 1. С. 28–43.
12. Правовые основы государственной службы в Германии / сост. Р. Зуммер, К.-П. Пюлер; пер. на рус. яз. Р. Вульфвич. СПб.; Мюнхен, 2001. 396 с.
13. Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. М., 1986. Т. 4: Законодательство периода становления абсолютизма. 512 с.
14. Нечаев В. Царствование Федора Алексеевича и царевны Софьи // Три века. М., 1992. Т. IV. 575 с.
15. Порай-Кошиц И. История русского дворянства от IX до конца XVIII века. СПб., 1900; М., 2003. 328 с.
16. Романов-Славянский А. Дворянство в России. СПб., 1870; М., 2003. 328 с.
17. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. М., 2003. 272 с.
18. Берендтс Э.Н. О прошлом и настоящем русской администрации (записка, сост. в дек. 1903 г.). М., 2002. 280 с.
19. Троицкий С.М. Русский абсолютизм и дворянство. Формирование бюрократии. М., 1974. 396 с.
20. Шенелев Л.Е. Чиновный мир России. XVIII – начало XX в. СПб., 2007. 477 с.
21. Зубов В.Е. Реформа гражданской службы в России (конец XIX – начало XX века). Новосибирск, 2005. 368 с.

Статья поступила
в редакцию 02.02.2013

УДК 94(093)«18/1917» 316.342.4.

А.Ю. КОНЕВ

О ПЕРВОНАЧАЛЬНОМ ПРОЕКТЕ УСТАВА ОБ УПРАВЛЕНИИ ИНОРОДЦЕВ: ИСТОРИЯ СОЗДАНИЯ И ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

канд. ист. наук,
Тюменский государственный
нефтегазовый университет
e-mail: aldimoks@mail.ru

В настоящей статье автор на основе изучения соответствующих архивных источников излагает свою версию появления подготовительного варианта Устава об управлении инородцев, сохранившегося в фонде I Сибирского комитета. Пересмотрено мнение об отнесении данного проекта к 1798 г. и обосновывается иная его датировка. Проведен анализ ключевых положений рассматриваемого документа.

Ключевые слова: история российского законодательства, законопроект, инородцы, М.М. Сперанский, Сибирь.

Изучение историко-правового положения ясачных народов Сибири в Российской империи проводится в тесной связи с основополагающим документом в этой сфере – Уставом об управлении инородцев. Трактуют идеи разработчиков, понятийный аппарат, правовые нормы этого законодательного акта, исследователи,

как правило, опираются на окончательный вариант Устава, высочайше утвержденный в Петергофе 22 июля 1822 г. Александром I¹. Вместе с тем вопросы исто-

¹ Полное собрание законов Российской империи 1-е собр. Т. XXXVIII. СПб., 1830 (далее – ПСЗ). № 29126.