

На правах рукописи

УДК 340.130

Клоков Сергей Николаевич

**ГЕНЕЗИС И ЭВОЛЮЦИЯ РОССИЙСКОЙ ГРАЖДАНСКОЙ
СЛУЖИЛОЙ БЮРОКРАТИИ В XVIII СТОЛЕТИИ
(Историко-правовой аспект)**

Специальность:12.00.01– теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Нижний Новгород – 2006

Работа выполнена на кафедре государственно-правовых дисциплин негосударственного образовательного учреждения «Нижегородская правовая академия (институт)».

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Галай Юрий Григорьевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Тимофеев Валерий Георгиевич,
кандидат юридических наук, доцент
Макарейко Николай Владимирович

Ведущая организация: Федеральное государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Владимирский юридический институт Федеральной службы исполнения наказания»

Защита состоится 23 ноября 2006 года в 13 час. на заседании диссертационного совета К-212.166.03 по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.01 – теория и история права и государства; история учений о праве и государстве при ГОУ ВПО «Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» по адресу: 603022, г. Н.Новгород, ул. Ашхабадская, д.4. Зал ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ГОУ ВПО «Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» по адресу: 603022, г. Н.Новгород, пр. Ю. Гагарина, д.23, корп. I.

Автореферат разослан «20» октября 2006 г.

Ученый секретарь

диссертационного совета

кандидат юридических наук, доцент

В.С. Сэруа

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Выбор темы диссертационного исследования обусловлен теми значительными изменениями, которые произошли в жизни российского общества в последние годы. Процессы глубоких социальных преобразований сделали исключительно актуальной проблему кадрового обеспечения радикальных реформ, разработки научных основ формирования и функционирования корпуса государственных служащих. Необходимость повышения кадровой работы до уровня современных требований выдвигает задачу активизации исследований в области теории и историко-правовой практики организации деятельности персонала государственной гражданской службы. В условиях длительного и безуспешного поиска «национальной идеи», многочисленных, не всегда оправданных и адаптированных к условиям современности попыток переноса моделей гражданских институтов западных стран на государственное устройство России, существенную помощь может оказать метод ретроспективного анализа опыта формирования и эволюции корпуса государственных служащих Российской империи. Выявление базовых принципов правового регулирования деятельности чиновников дооктябрьской России, изучение вопросов выработки действенных мер по их материальному стимулированию и повышению профессионального уровня особенно интересно для периода реформ, предпринятых в этой области Петром I и его ближайшими приемниками. При этом следует учитывать, что XVIII век, когда были законодательно оформлены основы кадровой политики, получившей в XIX в. дальнейшее развитие, не мог полностью освободиться и от традиций, заложенных в предыдущем столетии.

Ценность обращения к накопленному богатству в области государственного строительства России имперского периода состоит в том, что оно раскрывает исторические и юридические корни многих государственных институтов, воссоздает картину преемственной связи и различия между государственными

учреждениями прошлого и настоящего времени, помогает увидеть объективную обусловленность их возникновения на российской почве, познать особенности их происхождения и деятельности в условиях многонациональной и многоконфессиональной России. Исследование исторической практики руководства корпусом служащих государственных учреждений, выявление ее основных тенденций и противоречий, осмысление позитивных и негативных сторон представляют научный и практический интерес для строительства современной государственной службы, выбора оптимальной модели формирования и деятельности ее персонала. Опыт отбора и приема кадров в административные органы, разработка требований к чиновникам, их образованию как условию назначения на должность, порядок продвижения по службе, практика утверждения должностной ответственности, формирование системы подготовки и повышения квалификации, создание институтов управления гражданской службой, – все это является своего рода школой, которая содержит немало полезных и разносторонних знаний о руководстве персоналом государственного аппарата, предоставляет нам богатый материал для критического осмысления, позволяет увидеть и отвергнуть отрицательные стороны прежнего опыта и творчески развить его положительные элементы.

В рамках настоящего исследования мы попытались показать, что не все из исторического наследия в области управления кадрами государственных учреждений заслуживает высокомерного отношения ввиду принадлежности к периоду «царской» России. Наоборот, при внимательном его изучении можно найти немало рационального в опыте предшествовавших нам поколений по кадровому обеспечению правительственной политики, и эти рациональные зерна с учетом современных условий и требований способны стать одним из источников организации эффективной государственной службы на современном этапе.

Степень научной разработанности темы. Каких-либо значительных исследований в области чиновничества государственных служащих

Российской империи XVIII в. не производилось. Конечно, в научной литературе дореволюционной России существуют публикации, в которых в той, или иной степени освещены вопросы, относящиеся к теме настоящего диссертационного исследования. Это, прежде всего, сочинения М.Ф. Владимирского-Буданова и С.В. Рождественского, в которых подробно описаны правительственные меры по созданию «образованного чиновника»¹. Однако авторы в своих научных изысканиях, прежде всего, сосредоточились на сравнении аспектов «элементарного» образования представителей духовенства и лиц недворянского происхождения, с преимуществом «профессионального» образования дворян. Е.П. Карнович в работе, увидевшей свет в 1897 г., хотя и уделил должное внимание моральным и профессиональным качествам, которыми, по его мнению, должны обладать служащие правительственных учреждений, вместе с тем, отрицательным чертам, присущим российскому чиновнику-бюрократу, нашел объяснение лишь «дефицитом» государственного самоуправления, не затронув негативных сторон сословного принципа комплектования высшего управленческого аппарата, а также традиционно незначительного уровня оплаты труда низового звена чиновников Российской империи². В.А. Евреинов – автор небольшой публицистической брошюры, написанной им «на злобу дня» в связи с обсуждением в правительстве в 80-х годах XIX в. проекта упразднения введенной Петром I системы чинопроизводства, обоснованно пришел к выводу об исторической неизбежности появления в 1722 г. «Табели о рангах», ставшей логическим завершением эволюции московской системы чинов³. Тем не менее, и

¹ *Владимирский-Буданов М.Ф.* Государство и народное образование в России XVIII-го века. Часть 1-я. Система профессионального образования (от Петра I до Екатерины II). – Ярославль, 1874; *Рождественский С.В.* Очерки по истории систем народного просвещения в России в XVIII-XIX веках. В 2-х томах. Том 1. – СПб., 1912.

² *Карнович Е.П.* Русское чиновничество в былое и настоящее время. – СПб., 1897.

³ *Евреинов В.А.* Гражданское чинопроизводство в России. Исторический очерк. – СПб., 1887.

он не смог, а может, умышленно не стал искать причины тем эволюционным изменениям, которым подверглась «Табель» после смерти Петра I (особенно при императрицах Анне Ивановне, Елизавете Петровне и Екатерине II). Н.П. Павлов-Сильванский и А.В. Романович-Славатинский чрезмерно гиперболизировали роль дворянства в становлении корпуса государственных служащих России⁴. Другие дореволюционные ученые также либо ограничивались приведением сравнительного анализа сложившейся в XVI-XVII вв. системы московских чинов с петровской «Табелью о рангах», либо подчеркивали новаторский характер данного документа, не обращая внимания на его очевидную связь с предшествующим развитием государства, либо занимались «изучением» правил чиновничества государственных служащих России в угоду верховной власти⁵.

В отечественной научной литературе первой половины XX в. мы не нашли публикаций, претендующих на серьезный научный подход к вопросу российского чиновничества, что обусловлено распространенным в то время отношением к бюрократии, как к абсолютному злу⁶. Поэтому не удивительно, что в 1924 г. М. Ольминский в своей, несомненно, тенденциозной работе «Государство.

⁴ Павлов-Сильванский Н.П. Государевы служилые люди. Происхождение русского дворянства – СПб., 1898; Романович-Славатинский А.В. Дворянство в России от начала XVIII в. до отмены крепостного права. Из-е второе (посмертное). – Киев, 1912.

⁵ Бильбасов В.А. История Екатерины Второй. В 2-х томах. Т.2. Воцарение Екатерины. 1762-1764. – Лондон, 1895; Катаев И.М. Дореформенная бюрократия по запискам, мемуарам и литературе. – СПб., 1914; Князьков С.А. Очерки по истории Петра Великого и его времени. Репринт. воспроизведение изд. 1914 г. – Пушкино, 1990; Куллеваский Н.О. Государственная служба в теории и в действующем праве Англии, Франции, Германии и цислейтанской Австрии. – Харьков, 1888; Маркевич А.И. История местничества в Московском государстве в XV-XVII веке. – Одесса, 1888; Строев В.Н. Столетие Собственной Е.И.В. Канцелярии. – СПб., 1912; Филипов А.Н. Кабинет министров и его сравнение с Верховным тайным советом. Речь, произнесенная 12 декабря 1897 г. в торжественном собрании Имп. Юрьевск. ун-те. – Юрьев, 1898; Эйхельман О.О. Обзор центральных и местных учреждений управления в России и устава о службе по определению от правительства. – Киев, 1890, и др.

⁶ Оболонский А.В. Бюрократия и государство. Очерки. – М., 1996. – С. 5-8;

Бюрократия и абсолютизм в истории России» прямо противопоставил бюрократию принципам коллегиальности и выборности, назвав петровские реформы «непрерывной цепью ошибок и недоразумений»⁷.

Во второй половине XX в. в печать вышел ряд научных трудов, содержащих архивные материалы по истории разработки «Табели о рангах», приведены обширные статистические данные о количественном и качественном составе российского чиновничества⁸. Вместе с тем, в них недостаточно освещены вопросы законодательного обоснования существовавших в XVIII в. критериев приема на государственную службу, не показана эволюция правил вознаграждения чиновников (в том числе и материального) за их труд. Кроме того, чрезмерная «революционизация» петровских реформ привела к тому, что в данных работах, по нашему мнению, безосновательный сделан вывод о том, что в допетровский период чиновничества не существовало.

В отличие от других советских ученых, Н.Ф. Демидова в своих научных трудах «красной нитью» проводит мысль о том, что реформы Петра I в области формирования корпуса государственных служащих Российской империи были подготовлены всем ходом истории Московского государства⁹. Однако, подробно описав принципы местничества, сложившиеся к середине XVII в., Н.Ф. Демидова

⁷ *Ольминский М.* Государство. Бюрократия и абсолютизм в истории России. – М.-Л., 1925. – С.83-96.

⁸ *Троцкий С.М.* Русский абсолютизм и дворянство XVIII в. Формирование бюрократии – М., 1974; *Зайончковский П.А.* Правительственный аппарат самодержавия в XIX в. – М., 1978; *Ерошкин Н.П.* Крепостническое самодержавие и его политические институты. – М., 1981; *Лотман Ю.М.* Беседы о русской культуре: быт и традиции русского дворянства (XVIII-начало XIX века) – СПб., 1994; *Павленко Н.И.* Петр Великий. – М., 1994; *Бабич М.В.* Государственные учреждения России XVIII века. – М., 1999; и др.

⁹ *Демидова Н.Ф.* Бюрократизация государственного аппарата абсолютизма в XVII-XVIII вв. /Абсолютизм в России. Сборник статей. – М., 1964; *Демидова Н.Д.* Служилая бюрократия в России XVII в. и ее роль в формировании абсолютизма. – М., 1987.

не останавливается на их сравнении с правилами чиновничества, установленными в следующем веке.

Опубликованные в 1994-1995 гг. работы В.П. Мельникова, безусловно, стали ценными источниками для настоящего диссертационного исследования¹⁰. Тем не менее, воспроизведя тексты важнейших законодательных памятников, уважаемый автор сосредоточился на анализе содержания «Устава о Службе по определению от правительства» издания 1896 г., не показав эволюцию критериев отбора претендентов на государственную службу России в XVIII в., когда были заложены основные принципы формирования корпуса чиновников, в последствии сделавшие их отдельной, обособившейся от остального населения страны, группой.

Говоря об исследованиях, предпринятых в области российского чиновничества ученым-архивистом Л.Е. Шепелёвым, следует отметить, что его больше интересует не правовая сторона вопросов присвоения чинов и порядка прохождения службы, а внешняя, зримая часть принадлежности к миру бюрократов: их мундиры, награды, другие знаки отличия¹¹.

Хронологические рамки исследования ограничены XVIII в., так как именно в это время были законодательно сформулированы основные принципы формирования корпуса государственных служащих России, которых верховная власть придерживалась вплоть до начала XX века. В изучаемый нами период

¹⁰ Документы повествуют... Государственная служба в России: опыт организации и кадрового обеспечения /Составители: В.П. Мельников, Е.И. Голубева, Т.И. Халина – Нижний Новгород, 1994; Документы повествуют... Учреждения государственного управления в России: опыт формирования и эволюция /Составители: В.П. Мельников, Е.И. Голубева, Т.И. Халина – Нижний Новгород, 1994; *Мельников В.П.* Государственные органы и государственная служба в России: опыт организации и функционирования. – Н.Новгород, 1995.

¹¹ *Шепелёв Л.Е.* Отмененные историей: чины, звания и титулы в Российской империи. – Л., 1977; *Шепелёв Л.Е.* Титулы, мундиры, ордена. – Л., 1999; *Шепелёв Л.Е.* Чиновный мир России (XVIII-начало XX вв.). – СПб., 2001.

происходит постепенное юридическое обоснование правового статуса чиновничества как обособленной и сословной части общества.

Объектом исследования является совокупность общественных отношений, сложившихся в XVIII в. в области кадрового обеспечения государственной службы, правовые формы взаимоотношений общества, государства и личности.

Предметом исследования являются правовые акты XVIII в., отражающие эволюцию гражданских чинов Российской империи, правила их получения, а также права и обязанности государственного служащего.

Цель настоящей работы – формирование историко-правовой концепции возникновения и развития служилой бюрократии XVIII в. с целью дальнейшей выработки предложений по ее реализации на современном этапе развития российского государства.

Достижение поставленной цели предусматривает решение следующих **задач**:

- исследовать изменения, произошедшие в области государственного переустройства России на рубеже XVII-XVIII вв.;
- выявить основные тенденции формирования бюрократического аппарата Российской империи;
- проанализировать изменения, произошедшие в области гражданского чиновничества, а также определить особенности его правового регулирования в зависимости от сословной принадлежности и образовательного ценза чиновника;
- определить позитивные элементы кадровой политики правительства России XVIII в. для ее экстраполяции на современность;
- проследить эволюцию способов материального стимулирования государственных служащих;
- выявить особенности ответственности российского чиновничества за преступления и проступки по службе в зависимости от сословной принадлежности и занимаемой должности.

Методологической основой настоящей работы является принцип историзма, разработанный в рамках научно-диалектического познания социальных процессов, нашедших отражение в системном подходе к предмету диссертационного исследования. Основными методами исследования является диалектический, как всеобщий метод познания, а также характерные только для юридических наук историко-правовой, императивный и диспозитивный методы. Кроме того, в работе использовался сравнительно-правовой метод, позволяющий путем сопоставления источников создать объективную картину прошлого. Применение метода системного анализа позволило рассматривать законодательство в области формирования корпуса государственных служащих в качестве целостной системы. Применение сравнительно-исторического метода дал возможность изучить эволюцию отечественного законодательства в области создания служилой бюрократии в соответствии с той исторической обстановкой, в которой она действовала.

Теоретическая и практическая значимость исследования состоит в том, что оно позволяет оценить процесс законодательного оформления института государственных служащих Российской империи, расширить политико-правовую и культурную характеристику рассматриваемого хронологического периода. Результаты исследования будут полезны при формировании нормативных основ государственной службы России на современном этапе. Теоретические выводы, сформулированные в диссертации, вносят определенный вклад в развитие историко-правовой науки и могут быть использованы в учебном процессе по дисциплинам: История отечественного государства и права, Отечественная история, Конституционное право Российской Федерации, Административное право, Культурология.

Источниковую базу исследования составили нормативно-правовые акты XVII-XVIII вв., регламентировавшие порядок поступления на государственную службу, присвоения классов чинов, а также содержащие требования, предъявляемые правительством к морально-деловым качествам чиновников. К

названным источникам относится Полное собрание законов Российской империи (Собрание I-II) и Свод законов Российской империи. В совокупности эти документы служили правовой основой деятельности государственных органов в области формирования служилой бюрократии Российской империи и, следовательно, выступают в качестве надежного источника научной информации.

Теоретической основой исследования послужили научные труды дореволюционных ученых-юристов: М.Ф. Владимирского-Буданова, Ю.В. Готье, А.Д. Градовского, В.А. Евреинова, В.В. Ивановского, Е.П. Карновича, Н.М. Коркунова, С.А. Корфа, Н.О. Куплеваского, А.Б. Лакиера, Н.А. Нелидова, С.В. Рождественского, А.В. Романовича-Славатинского, О.О. Эйхельмана, А.В. Кенигсона и других авторов, а также работы советских исследователей: Н.Н. Алексеева, Т.Г. Архиповой, Н.А. Воскресенского, Г.П. Дегтярева, Н.Ф. Демидовой, Н.П. Ерошкина, П.А. Зайончковского, Ю.М. Лотмана, В.П. Мельникова, А.В. Оболонского, И.П. Павленко, С.М. Троицкого, Л.Е. Шепелёва и др. Несмотря на субъективность данных источников, они содержат ценные сведения о правоприменительной практике законодательных актов Российской империи, а также статистическую информацию, отражающую результаты проводимой правительством политики в отношении государственных служащих.

Научная новизна исследования обусловлена как выбором темы, так и подходом к ее рассмотрению. В диссертации выявлена преемственность государственной политики правительства в области формирования служилой бюрократии России на рубеже XVII-XVIII вв., а также определены основные черты нормативно-правовой базы, регламентирующей бюрократизацию государственного аппарата Российской империи в XVIII веке. Впервые детально изучены правила гражданского чиновничества и установлены его особенности в связи с сословной принадлежностью и образовательным цензом служащего. На основании имеющихся в ПСЗ указов и манифестов создана целостная модель возникновения и развития правового статуса государственных служащих, как обособленной от остального населения России, всесословной группы.

Личный вклад автора выражается в проведении исследования важнейших законодательных и практических проблем формирования служилой бюрократии со времени появления отдельных указов по данному вопросу во второй половине XVII в. и до конца XVIII века. В этой связи обобщен и введен в научный оборот обширный законодательно-документальный материал по данной проблеме. В отличие от предыдущих российских и советских исследователей, в исследованиях которых, безусловно, имеется определенная проправительственная направленность, автором сбалансировано и без идеологической зашоренности определены основные моменты политико-правовой трансформации корпуса государственных служащих с учетом изменения подходов властей к вопросу службы государству и обществу.

Основные положения, выносимые на защиту, вытекают из результатов исследования и могут быть сформулированы следующим образом:

1. В результате петровских административных реформ деятельность государственных управленческих органов России поднялась на качественно новую ступень. Их радикальный характер обеспечил создание высших и центральных государственных учреждений нового типа, положил начало переходу от традиционной организации управления к административной системе, построенной под влиянием европейского опыта на основе рационального принципа, причем заимствование происходило в форме синтеза, а не слепого копирования идей, норм права и политических институтов. В результате этого выделился слой людей, постоянно находившихся на государственной службе и профессионально занимавшихся делами управления. Появилась особая прослойка общества – чиновники, чье положение среди других классов-сословий и групп феодальной России стало определяться законами абсолютной монархии.

2. В тоже время, Петр I строил государственное управление на военных началах, т.к. армия, и ее порядки в это время выступили в качестве образцов для государственного строительства. Он установил строгую иерархию всех должностей, которая должна была, с одной стороны, способствовать укреплению

дисциплины и субординации при взаимодействии «мест и властей» как внутри самого ведомства, так и между ними, а с другой – это должно было стать стимулом последовательного продвижения по служебной лестнице каждого государственного служащего в соответствии с его способностями и заслугами.

3. Правовой основой новой системы стала «Табель о рангах», с принятия которой слово «чин» приобрело смысловую нагрузку, отличную от той, которая вкладывалась в него в допетровское время. Каждому чину было указано особенное место и определено взаимное между ними отношение. Слово «чин» получил и специальный смысл: им стали называть ранг служащего – чиновника по установленной иерархической шкале из четырнадцати классов. Чиновник – это не просто государственный человек, государев слуга или защитник государственных интересов, а, прежде всего, должностное лицо, занимающее определенное место в иерархии государственной организации. Чин стал обозначать степень деловой подготовки служащего и его пригодности к занятию определенных должностей.

4. В послепетровский период в «Табель о рангах» были внесены серьезные изменения, причем в правительственной политике в отношении бюрократии можно условно наметить два периода: до подписания в 1762 г. манифеста «О даровании вольности и свободы всему российскому дворянству», и с момента его принятия до конца XVIII в., когда было издано ряд законов, направленных на дальнейшую бюрократизацию государственного аппарата. В 40-60-х гг. наметился разрыв между «рангом» и «должностью» или «чином», т.к. в это время получает развитие практика награждения чиновников более высокими рангами при сохранении в прежней должности, чего не было ранее.

5. Дальнейшее формирование номенклатуры гражданских чинов пошло по двум направлениям. Прежде всего, классы чинов стали называть соответствующими им наименованиями званий, которые не были связаны со службой в каком-то конкретном учреждении и не предполагали исполнения определенных обязанностей (разного рода советники). Затем, наоборот, за

классами чинов закрепились названия наиболее известных и постоянно существовавших должностей: регистраторы (коллежские, сенатские), губернские секретари (вместо секретарей в губерниях), коллежские секретари (вместо секретарей в коллегиях), титулярные советники и коллежские асессоры (вместо асессоров в коллегиях). Юридически эти наименования были закреплены указом от 16 декабря 1790 г., с принятием которого чин стал не наградой, а правом.

6. Основные положения правил гражданского чиновного производства, установленные «Табелью о рангах», стали нарушаться уже при ее создателе, что обуславливалось живучестью московской традиции XVII века, когда чин давал его обладателю право на соответствующую казенную должность. В послепетровский период «дворцовых переворотов» эти нарушения стали носить массовый характер. Произвол в замещении важнейших постов в управлении гражданских ведомств сильно задевал высшие слои бюрократии и сравнительно меньше касался среднего и низшего звена чиновников. В должности зачастую назначались без учета предшествующей службы, рангов прежних должностей. Так был разрушен один из «столпов» петровских принципов формирования чиновничьего аппарата путем постепенного продвижения чиновника по службе.

7. У руля государственного управления стояло дворянство, а потому правительство наделило его различными привилегиями при получении чинов и званий. Однако благородное сословие долгое время считало гражданскую службу непочетной и избегало ее. Но в конце столетия статская служба стала более желанной, чем военная, что объясняется тяготами военной службы при Павле I. После этого правящее сословие привнесло в гражданскую службу тонкие бюрократические манеры и «салонный лоск».

8. Государственное управление не могло обойтись и без разночинного населения. Это, как правило, влекло за собой изменение социального статуса для лиц из непривилегированных сословий, получавших за службу личное, а затем, и потомственное дворянство. В ходе екатерининской губернской реформы 1775 г. в России стал формироваться новый тип чиновника – выходца из разночинцев или

податных сословий по социальному составу и маргинала по своей социальной сущности. Такой «маргинальный» тип чиновников – явление исключительно российское, которое могло возникнуть в специфических условиях целенаправленного формирования и длительной консервации сословного деления общества.

9. Кадровая политика, проводимая правительством в начале XVIII столетия в области формирования института государственных служащих России, существенно отличалась от сложившегося положения дел во второй половине этого века, когда были введены ограничения при приеме на гражданскую службу, которые стали существенно влиять как на социальный состав чиновничества, так и на права, с чином даваемые. Вместе с тем, общеобразовательный уровень государственного служащего существенно влиял на его успешное продвижение по служебной лестнице.

10. Петр I предпринял попытку создать бюрократа «новой формации», чьи моральные и деловые качества отвечали бы проводившимся им преобразованиям. Однако реформатор, как и его преемники, не питал иллюзий относительно моральных качеств чиновников. Характер законотворчества XVIII в. дает основания полагать, что верховная власть к ним относилась с крайней подозрительностью и готова была видеть в каждом казнокрада и вымогателя. Отсюда стремление к максимальной детализации каждого шага чиновника. Несмотря на правительственные меры в области воспитания честного служащего, они не дали должного результата.

11. Материальное вознаграждение за службы было подчинено стремлению «привязать» служилого человека к верховной власти, сделать его максимально управляемым. С этой целью Петр I отменил раздачу поместий за службу и ввел денежные оклады, тем самым поставив чиновников в зависимое от него положения, взамен сделав их правящим классом России. Однако по причине финансовых трудностей, правительство вернулось к практике XVII в., когда низшее чиновничество кормилось взятками с истцов и челобитчиков. Подобная

практика просуществовала до 1764 г. При Екатерине II чиновные оклады увеличиваются вдвое. При ней же появляется и законодательство о пенсионном обеспечении гражданских служащих. Ликвидация остатков системы кормления и переход на денежно-окладное содержание чиновников способствовали повышению уровня организации государственного управления.

12. Наряду с материальным поощрением, правительство старалось обуздать чиновный гнет и установить жесткий контроль за служащими. Петр I стал применять против них нормы военно-уголовных законов и поощрять принесение на чиновников доносов. Генеральный регламент 1720 г. содержал перечень должностных преступлений, которые со временем дополнялись и конкретизировались. Тем не менее, чин служащего и его сословная принадлежность влияли на тяжесть понесенного им наказания.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертации нашли отражение:

- в восьми научных публикациях автора общим объемом около 3,4 п.л.;
- в научных сообщениях: на итоговой конференции «Проблемы юридической науки в исследованиях докторантов, адъюнктов и соискателей», проходившей в Нижегородской академии МВД России (Нижний Новгород, 10 июня 2004 года); на III-ей межрегиональной научной конференции «Глобализация, политика, право», проходившей в Нижегородском филиале Международного юридического института при министерстве юстиции РФ (Нижний Новгород, 19 мая 2005 года).

Структура диссертационного исследования. Структура диссертационной работы логически обоснована особенностями изложения ее содержания. Она включает в себя введение, три главы, десять параграфов, заключение, библиографический список использованной литературы и приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

В введении обосновывается актуальность выбранной темы, определяются степень ее разработанности, объект, предмет, цели и задачи, методологическая основа, формулируются научная новизна и выносимые на защиту положения, отмечается практическая значимость и апробация полученных результатов.

Первая глава «Бюрократизация отечественного государственного аппарата в XVIII веке» включает три параграфа, освещающих изменения, произошедшие в области государственно-чиновного переустройства России в XVIII в.

В первом параграфе «Петровские преобразования в области государственно-чиновного переустройства России» исследуются исторические факты и обстоятельства, а также нормативно-правовые акты, приведшие к появлению в первой четверти XVIII в. особой прослойки общества – чиновников, чье положение среди других классов-сословий и групп феодальной России стало определяться законами абсолютной монархии.

Анализируя указы, принятые в течение первой четверти XVIII века, можно назвать следующие основные черты преобразований, произведенных в государственном управлении России того времени. Во-первых, законодательное оформление основных политических институтов абсолютной монархии XVIII в. было проведено в сравнительно короткий срок, что было обусловлено потребностями военного времени, а главное, явилось результатом исторического развития России в XVII столетии, во многом подготовившего эти преобразования. Во-вторых, произошло повсеместное введение коллегиальных принципов управления. В-третьих, была организована чрезмерная регламентация деятельности учреждений и всех сторон жизни подданных, закрепленная не в

индивидуальных «наказах», а в указах и регламентах, содержащих общеобязательные правовые нормы, в результате чего была установлена строгая подчиненность нижестоящих учреждений вышестоящим. В-четвертых, в ходе реформ широко использовался опыт западноевропейских стран, причем заимствование происходило в форме синтеза, а не слепого копирования норм права и политических институтов. В-пятых, стремясь построить государственное управление на милитарных началах, Петра I использует армию и ее порядки в качестве образцов для государственного строительства. В-шестых, в результате предпринятых реформ в России выделился слой людей, постоянно находившихся на государственной службе и профессионально занимавшихся делами управления.

Создание системы регламентации и иерархии центральных органов власти увенчалось изданием 24 января 1722 г. «Табели о рангах», разделившей всех государственных служащих на две группы. Первую составили «табельные» чиновники четырнадцати классов, куда в общей сложности было включено 262 должности, подразделявшиеся на три параллельных ряда военных, государственных (статских) и придворных чинов. С этого момента служба стала единственным источником получения соответствующего ранга и его последующего повышения. Вторую группу составили канцелярские служители, не вошедшие в сетку четырнадцати классов. Кроме того, было сделано существенное разграничение между действительными чинами и чинами «за уряд», которыми пользовались только во время нахождения в должности, благодаря чему «коронные» чиновники получили право пожизненно пользоваться привилегиями, которые давали им их ранги. Отдав приоритет военным, Петр I, вопреки прежним понятиям, поставил придворную службу в последний раздел «Табели о рангах», хотя, стремясь любыми путями заинтересовать дворян служить, он не стал окончательно отказываться и от принятой в Московском государстве системы награждения служащих особыми титулами и почетными званиями, не связанными ни с должностями, ни с определенными обязанностями

(князя, графа, барона). Вместе с тем, в новой системе чинов родовитая титулованная знать и духовенство отсутствовали, что отражало высокую степень централизации государственного управления России, соответствующую особенностям ее социально-политического развития.

Во втором параграфе «Правовое развитие системы гражданских чинов в послепетровскую эпоху» исследуются изменения, которые претерпела система гражданских чинов с момента принятия «Табели о рангах» до конца XVIII века.

Изменения созданной Петром I системы чинов начались еще при жизни создателя и продолжались при его ближайших преемниках. В основном они шли по направлению повышения рангов чинов в угоду отдельным личностям и изменению перечня должностей, обусловленному ростом потребностей государства и усложнением его функций и дифференциацией отдельных отраслей управления. Сложившаяся в результате этого система чинов существенно отличалась как от прежней, московской, так и от установленной Петром I (к концу XVIII в. реально осталось только 11 чинов вместо 5 старомосковских и 14 «табельных»). Так, в эпоху «дворцовых переворотов» преемники Петра I предприняли попытки пересмотра размещения по классам отдельных чинов и должностей «Табели о рангах», что было тесно связано с обострением борьбы за власть представителей правящих кругов и придворных группировок. Кроме того, в конце 20-х годов XVIII в. произошло большое сокращение перечня должностей, вызванное тем, что правительство Екатерины I в поисках выхода из финансовых затруднений уменьшило расходы на содержание государственного аппарата. При императрицах Анне Ивановне и Елизавете Петровне произошло повышение рангов некоторых придворных должностей, что было явным отклонением от линии Петра I, ставившего на первое место воинские и статские штаты. Кроме того, офицерские чины получили представители науки, искусства и культуры, что отражает тенденцию к бюрократизации зарождающейся интеллигенции, на которую государство смотрело, как на обычных чиновников.

Характеризуя последующие изменения «Табели о рангах», мы пришли к выводу о том, что к середине XVIII в. наметился разрыв между «рангом» или «чином», и «должностью», так как в это время получает развитие практика награждения чиновников более высокими рангами при сохранении в прежней должности, чего не было ранее. Это привело к тому, что всем гражданским чинам постепенно начали придавать значение простых титулов.

Значительное изменение номенклатуры «табельных» должностей, а также их размещение по классам произошло после введения в 1764 г. новых штатов центральных и местных учреждений Российской империи. Дальнейшее формирование номенклатуры гражданских чинов пошло по двум направлениям. Прежде всего, классы чинов стали называть соответствующими им наименованиями званий, которые не были связаны со службой в каком-то конкретном учреждении и не предполагали исполнения определенных обязанностей (разного рода советники). Затем, наоборот, за классами чинов закрепились названия наиболее известных и постоянно существовавших должностей: регистраторы (коллежские, сенатские), губернские секретари (вместо секретарей в губерниях), коллежские секретари (вместо секретарей в коллегиях) и т.д. 3 августа 1800 г. Павел I предпринял попытку отказаться от специальных наименований гражданских чинов, заменив их указанием должности и класса чина (например, обер-секретарь VII класса). Данное решение вызвало недовольство служащих, так как место чина в служебной иерархии было неразрывно с получением определенных привилегий. Придя к власти, Александр I отменил указ 1800 г., подведя тем самым черту под эволюцией системы гражданского чиновничества в XVIII в.

В третьем параграфе «Политика правительства России XVIII в. в области формирования корпуса государственных служащих» исследуются нормативно-правовые акты, регламентирующие порядок и основания вступления на государственную службу представителей различных сословий России.

По нашему мнению, в начале XVIII века правила приема на службу имели признаки сословности, что обуславливалось незначительным числом дворян, добровольно пожелавших покинуть свои имения ради карьеры чиновника. Допуская возможность поступления на государственную службу представителей других сословий России, Петр I для дворян сделал ее общеобязательной и пожизненной. Покинуть службу лишенный по закону о единонаследии права участвовать в наследовании недвижимого имущества дворянин мог лишь по достижении 40 лет, перейдя в «белые монахи», купечество или посвятив себя искусству. Служить должны были и дети дворян, которых предписывалось отдавать в коллегии и канцелярии, где их обучали приказным наукам, после чего их разрешалось производить в высшие чины «по градусам». Данный способ вступления на гражданскую службу и приобретения необходимых для нее знаний просуществовал вплоть до Екатерины II и заключался в том, что служащие в коллегиях и в канцеляриях до занятия ими штатных мест считались учащимися, и, наоборот, учащиеся состояли на действительной службе.

Приемники Петра постепенно отошли от «жесткой» линии в отношении «благородного» сословия, ограничив срок их службы 25-ю годами, а затем и совсем отменив ее обязательный характер. Екатерина II также проводила продворянскую политику, что отчетливо прослеживается в областной реформе 1775 г., передавшей власть на местах служившим по выборам дворянам.

Одновременно с этим, правительство периодически принимало меры по созданию юридических препятствий для проникновения в чиновничество выходцев из податных сословий. Так, в 30-40-х годах было запрещено вступать в гражданскую службу лицам купеческого происхождения, дворовым людям и крестьянам. В 1744-1745 гг. аналогичный запрет был наложен на лиц податных состояний, да и крепостным крестьянам тогда не было места на государственной службе. При Екатерине II запрещалось определять к статским делам лиц податных состояний даже при наличии увольнительных писем, а состоявших на службе приказных не разрешалось производить в классные чины.

Политику правительства в вопросе формирования бюрократии в годы недолгого правления Павла I отличают две противоположные по характеру тенденции: допуск в ряды канцелярских служащих представителей всех слоев населения, кроме крепостных крестьян, и ограничение прав дворянства при поступлении на гражданскую службу. Данные ограничения были столь очевидны, что Александром I, придя к власти, сразу же их отменил.

В заключение параграфа мы остановились на процедуре принятия присяги, произнеся которую, чиновники вступали с государством в публично-правовые отношения, подтверждая их официальным обещанием долга и верности. В XVII в. отсутствовал текст единой присяги, а существовали различающиеся между собой крестоприводные записи для различных категорий должностных лиц и учреждений. Иная ситуация сложилась при Петре I – в 1711 году им была утверждена обязательная для всех категорий чиновников единая форма присяги «на верность Государственной службе». С 1721 г. чиновники стали приносить присягу не только при вступлении в должность, но и при производстве в чины. Церковнослужители, независимо от сана, также присягали на верность монарху, обещая, не считаясь с тайной исповеди, доносить о недовольных царем и правительством.

Вторая глава «Правовое регулирование правил гражданского чиновничества» состоит из четырех параграфов, в которых исследуются правила гражданского чиновничества и их особенности, обусловленные сословной принадлежностью и образовательным цензом чиновников.

В первом параграфе «Правила гражданского чиновничества» освещаются правила получения служащими классовых чинов после вступления на государственную службу.

Проведя сравнительный анализ местных правил XVII в. с правилами чиновничества первой четверти XVIII в., мы сделали вывод о том, что, в отличие от традиций Московского государства, основополагающей идеей Петра I было стремление привести в соответствие должность и оказываемый ей почет, а

сами должности распределять в зависимости от личных заслуг и способностей, начиная с низшего классного чина. При этом допускалась возможность при занятии определенной должности отличившимся по службе разночинцам приобретать сословные права дворянства, чего ранее не было. Кроме того, установив четкую иерархию всех чинов, верховная власть следила за строгим соблюдением принципа их старшинства и чинопочитания. Так как Петром I изначально не было определено, сколько лет должен был прослужить чиновник в одном чине до получения следующего, то начавшаяся после его смерти борьба за власть привела к тому, что нарушения «Табели о рангах» стали носить массовый характер: в должности стали назначать без учета предшествующей службы и рангов прежней должности, а лица, имевшие заслуги перед монархом, при определении в высшие должности обходили несколько рангов низших должностей.

Сразу же после восшествия на престол Елизавета Петровна восстановила петровские правила старшинства при производстве в чины, сделав исключение лишь для лиц, имевших «знатные» заслуги перед отечеством: последние могли получать следующий чин и в обход старших по службе, но лишь по «высочайшему» усмотрению. Одновременно с этим, некоторые категории служащих получили законодательно оформленные возможности ускоренного достижения высоких чинов. Так, были установлены значительные льготы армейским офицерам, пожелавшим перейти на гражданскую службу. Определенные преимущества имели чиновники Сената и трех «первых» коллегий, в льготных условиях находились чиновники государственных дворцовых учреждений и дворцового управления, подчинявшегося непосредственно монарху.

В 60-х годов XVIII в. правительство при производстве в чины стало отходить от правил старшинства, отдавая предпочтение заслугам и способностям служащего. Одновременно с этим осуществляются мероприятия по соблюдению условия назначения на должность лишь при наличии свободной вакансии. С 1767

г. чиновники, прослужившие семь лет в чине, стали награждаться следующим, даже если он был выше присвоенного занимаемой должности. В 1790 г. состоялся указ, в котором фактически подводились итоги предшествующего законодательства в области чинопроизводства. С этого момента получение низшего классного чина могло иметь место только при назначении на должность. Для тех, кто уже имел чин XIV класса, устанавливалось два пути продвижения вверх по лестнице чинов вне зависимости от наличия вакансий: награждение чином за особые заслуги и формальная выслуга определенного числа лет в предыдущем чине. Таким образом, установив конкретные сроки нахождения в том или ином чине, верховная власть к концу XVIII в. поставила «Табель о рангах» «с ног на голову»: вместо того, чтобы чин приходил с должностью, должность теперь приходила с чином, окончательно оторвавшись друг от друга.

Второй параграф «Особенности чинопроизводства для дворян» посвящен исследованию льгот, которые правительство предоставило дворянам при получении ими чинов и званий.

По нашему мнению, изменения, произошедшие в политике самодержавия по отношению к дворянству, можно разделить на три этапа: с начала XVIII в. до принятия манифеста «О даровании вольности и свободы всему российскому дворянству»; с 1762 г. до издания «Грамоты на права, вольности и преимущества благородного дворянства», и третий – с 1785 г. вплоть до отмены в 1861 г. крепостного права.

В начале XVIII в. Петр I рядом мероприятий положил начало развитию дворянского самосознания. Постепенно стали внедряться и новые правила чинопроизводства: властью стала цениться не родовитость, а личные заслуги чиновника. Это привело к тому, что дворянин – прежде только воин, с этого момента делается статским чиновником. Однако, данный результат был достигнут под угрозой лишения дворянского достоинства, имущества и даже жизни, поэтому дворяне постоянно добивались от правительства служебных привилегий.

Уступив этим требованиям, приемники Петра I постепенно отказались от попыток принудить дворян к гражданской службе.

Проведя анализ содержания подписанного в 1762 г. манифеста «О даровании вольности и свободы всему российскому дворянству», а также наступивших после этого последствий, мы пришли к выводу о том, что, установив полную свободу дворян от государственной службы, правительство предприняло меры, чтобы заинтересовать их добровольно служить: дворянам разрешают записывать малолетних детей в гвардию, сокращая срок их фактической службы; при выходе в отставку дворян стали награждать следующим чином; появляются указы, вызывающих к дворянскому самосознанию; при чинопроизводстве начинают учитываться деловые качества дворян; вводятся льготные сроки выслуги; прослужившим «беспорочно» 35 лет назначаются пенсии. Появление наместников, наделавшихся от имени императрицы чрезвычайной властью, также привело к возрастанию роли и авторитета гражданской службы.

После издания 21 апреля 1785 г. «Грамоты на права, вольности и преимущества благородного дворянства» создается гибкая система службы по выборам, близкая по характеру к гражданской: служащие по выборам дворяне так же, как и государственные чиновники, получали чины, имея при этом преимущества перед первыми. В конце XVIII в. появляются новые указы, устанавливающие сокращенные сроки чинопроизводства дворян. Павел I отошел от политики Екатерины II и подписал несколько указов, ущемлявших дворянские привилегии, однако они были вскоре отменены Александром I.

Освещая в **третьем параграфе «Чинопроизводство лиц недворянского происхождения»** особенности получения классовых чинов лицами податных сословий, следует отметить, что хотя с принятием в 1722 г. «Табели о рангах» они и получили возможность при достижении в гражданской службе чина коллежского асессора VIII-го класса становиться дворянами, однако, уже 31 января 1724 года своим указом Петр I запретил недворян производить в секретари, сделав исключение лишь для особо отличившихся с предоставлением

им сословных прав. Екатерина I сделала секретарскую должность для разночинцев более доступной, но за подобное повышение с чиновника стали удерживать часть жалования. К тому же многие руководители центральных и местных учреждений стали назначать в секретари за взятки, игнорируя установленные «Табелью о рангах» правила. Данные злоупотребления послужили поводом для издания в 40-60-х годах серии указов, предписывавших назначать секретарей только с разрешения Сената, а дальнейшее их повышение в чинах допускалось только с санкции монарха, причем недворянам, состоящим в гражданских обер-офицерских чинах, было запрещено вести счет служебного старшинства с армейскими офицерами соответствующих рангов.

Чтобы ограничить доступ к чинам, дающим дворянство, правительство Елизаветы Петровны 8 июня 1760 г. издало указ, впервые устанавливающий конкретные сроки производства в чины: назначение в регистраторы допускалось только после 8-летнего срока пребывания в должности канцеляристов, и лишь по истечении еще 8 лет допускалось назначение в секретари. Несмотря на то, что этот указ не делал никакого изъятия для дворян, однако уже в апреле 1762 г. вступил в силу указ, предписывавший в секретари назначать только из «приказнослужителей» через 8 лет их службы, что окончательно сделало эту должность уделом недворян.

5 сентября 1765 г. появился закон, установивший не 3-х, а 12-летний срок службы коллежских секретарей, «которые не из дворян», необходимый для получения ими очередного VIII-го классного чина, дававшего права потомственного дворянства, а в 1785 г. дети секретарей были отнесены к детям личных дворян, что окончательно лишило секретарей и их детей прав на потомственное дворянство, дарованное им указом 1724 г.

Описанный порядок чинопроизводства сохранялся до указа от 16 декабря 1790 г., в котором в очередной раз закреплялись преимущества дворян при прохождении службы, а также прописывался запрет на переход лиц податного состояния из военной в гражданскую службу с награждением следующим чином.

Этим же указом предусматривалось награждение чинами приказных из купцов и мещан не в общем порядке, а только «по милости государя». В данном случае просматривается очевидное стремление правительства задержать лиц, плативших подати государству, на низших ступенях гражданской службы и ограничить их доступ в ряды чиновничества, которое, по мысли законодателя, должно было формироваться из свободной части населения.

Таким образом, господство феодально-крепостнических отношений и дворянско-сословная политика правительства препятствовали проникновению разночинцев в ряды чиновников. Вместе с тем, существующая возможность получения дворянства службой привязывало чиновников к абсолютной монархии, так как содействовало сближению верхнего и среднего слоев бюрократии с интересами дворян, ибо на них распространялись все привилегии «благородного» сословия России. С другой стороны, это же усиливало относительную самостоятельность государства от интересов правящего класса, так как новоиспеченные дворяне были наиболее послушными исполнителями воли монарха.

В четвертом параграфе «Зависимость гражданского чиновничества от образовательного ценза» рассматриваются вопросы профессиональной подготовки государственных служащих, а также льготы и преимущества, которые они получали по службе при наличии соответствующего образования.

Вводя в начале XVIII в. для дворян общеобязательную государственную службу, Петр I возложил на них и обязанность учиться. Для приготовления будущих чиновников в 1722 г. для дворянских «недорослей» при коллегиях учреждаются должности коллегии-юнкеров XIV ранга, время пребывания в которых было приравнено к службе в армии. Обучение юнкеров первоначально носило форму ремесленной практики в правилах канцелярского делопроизводства, и лишь в 1752 г. Сенат определил новую цель их обучения: подготовка самостоятельных руководителей делами на высших должностях.

Иное наблюдалось в открытом в 1731 г. Кадетском шляхетском корпусе. Подготовка к гражданской службе в нём с самого начала получила преимущественно теоретический характер, после которой выпускникам сразу же жаловались секретарские и приравненные к ним чины. Полученное в Корпусе образование следует рассматривать даже не как профессиональное, а как одну из сторон сословно-общего, шляхетского образования.

Манифест от 31 декабря 1736 г. и изданный на его основе указ от 9 февраля 1737 г. внесли важные изменения в законодательство об организации службы и обучении дворян. Во-первых, правительство ограничило срок их службы 25 годами, разрешив одному из братьев-дворян не вступать в военную службу, чтобы оставшийся дома учился грамоте и арифметике, готовясь к гражданской. Во-вторых, система шляхетского образования была разбита на четыре последовательных государственных экзамена, для подготовки к которым дворяне сами стали выбирать, обучать ли своих детей дома или отдавать в школы.

Так как служба в армии, при дворе и Сенате давала возможность быстрее получить высокие ранги, то дворяне стремились определить своих детей именно туда. Этим преимуществ, однако, не имела служба в Академии наук, не пользовавшейся расположением преемников Петра I. Напротив, регламент Императорской Академии художеств, выделенной в 1747 г. из Академии наук, предоставлял обучавшимся в учрежденном при Академии университете дворянам те же льготы, какими пользовались выпускники Кадетского корпуса: они могли быть назначенными сразу не только в XIV класс, но и в более высокие обер-офицерские чины, что обеспечивало им быстрое продвижение по службе.

Проанализировав указы, появившиеся в середине XVIII в., следует констатировать, что в это время правительство повысило требования к качеству гражданского образования, начинает учитывать индивидуальные способности учащегося при выборе профессии, что, безусловно, являлось отступлением от принципов петровской эпохи с ее жесткой прямолинейностью в прикреплении каждой сословной группы к определенному роду деятельности.

Третья глава «Правовой статус государственных служащих России» состоит из трех параграфов, посвященных исследованию эволюции основных компонентов правового статуса государственного служащего России XVIII в.

Исследуя вопросы **первого параграфа «Требования, предъявляемые к морально-деловым качествам чиновников»**, следует сказать, что в начале XVIII в. Петр I предпринял попытку создать бюрократа «новой формации», чьи морально-деловые качества отвечали бы произошедшим в России переменам. Вводя новые принципы комплектования государственной службы, Петр I в своих указах неоднократно писал о том, что чиновничество, как и он, должно видеть смысл своей деятельности в служении «пользе государственной» с той лишь разницей, что для императора руководящим началом является «воля божия», в то время, как чиновник в своей практической деятельности обязан руководствоваться волей монарха, закрепленной в законах. Начав с регламентации внешнего вида чиновников, Петр I перешел к формированию их деловых и моральных качеств и, в первую очередь, строгого соблюдения указов и инструкций, обязательности исполнения решений вышестоящих органов, усердного несения служебного долга в соответствии с присягой. Неизбежным следствием нарушения служебных и нравственных норм стало привлечение чиновников к ответственности, вплоть до предания суду, лишения чина и увольнения со службы. Напротив, за хорошую работу царь обещал «истинных служителей» награждать по заслугам.

В мрачные для России годы царствования Анны Ивановны, отличавшиеся наибольшим произволом и беззакониями «бироновщины», было опубликовано наибольшее число указов с призывами к низшим чинам блюсти законность. В «стремлении» правительства создать высококультурного чиновника дворянству отводилась ведущая роль, чтобы оно ««через добрые поступки природу свою» другим служащим показывало. Однако, высшим чинам, не подающим собою примера усердия и добросовестности, в это время с рук сходило то, что не прощалось нижестоящим. В этом отношении в XVII в. было установлено

выгодное равенство: меры исправления (тюрьма, батоги и кнут) за упущения по службе одинаково «доставались» всем старомосковским чинам.

Указы второй половины XVIII в. начинают взывать к совести чиновника и его усердию, подчеркивать важность установления прочных деловых отношений между коллегиями и канцеляриями в центре и на местах. «Устав благочиния» 1782 г. уже не довольствуется услугами «верного и доброго» чиновника петровского времени – в соответствии с идеями просвещения он предъявляет к нему такие требования, как наличие здравого рассудка, доброй воли к отправлению порученного, «радения о должности», бескорыстия. Моральные качества стали существенно влиять на успешное продвижение чиновников по службе, при их чинопроизводстве и получении материального вознаграждения, уволенных «за пороки» перестали вновь принимать на службу.

Второй параграф «Материальное и пенсионное обеспечение государственных служащих» посвящен изучению вопросов материального стимулирования гражданских чиновников России XVIII в.

В начале XVIII в. поместная система содержания служилых людей была отменена, после чего денежное жалование, которое ранее было только придатком к поместьям, становится основным вознаграждением за службу, что поставило служащих в зависимое от верховной власти положение. Свое первое жалование гражданские чиновники получили в 1715 г. Оклады служащих центральных учреждений России равнялись половине оклада армейских офицеров соответствующих рангов, исключая Военную, Адмиралтейскую и Иностранную коллегии, где были более высокие ставки. Размер денежных выплат в провинциальных учреждениях составлял четверть жалованья офицеров армии. Однако, и эти незначительные оклады из-за финансовых затруднений казны в 1723 г. были обложены особым налогом, а в 1727 г. Екатерина I установила для статских чиновников обер-офицерских чинов вычет за повышение в чине. В 1726 г. Верховный тайный совет постановил состоящим под судом гражданским чиновникам выдавать половинный оклад жалования. В случае оправдания

подсудимого, удержанная половина жалования ему выдавалась, а в случае его осуждения, полученное жалование в казну не возвращалось. В 30-х – начале 60-х годов XVIII в. получило распространение назначение «персональных окладов» как верхушке российского чиновничества, так и чиновникам из числа иностранцев (особенно это было распространено при Анне Ивановне).

Проявляя подобную заботу в отношении высших и средних чинов, правительство в это время действовало прямо противоположно в отношении мелкого чиновничества. Решая проблему выплаты им жалования, «верховники» в 1726 г. в законодательном порядке разрешили низшему чиновничеству «кормиться» взятками с истцов и челобитчиков, что они с успехом и делали до 1764 г., когда «акциденции» были отменены.

В правление Екатерины II финансовая политика в отношении чиновничества меняется. Заявляя о стремлении заполнить учреждения честными людьми, правительство в 1763 г. пошло на двойное увеличение окладов большинства чиновников, и с этого момента они стали получать жалованье три раза в год в точном соответствии со штатами. Принятыми мерами правительство стремилось улучшить работу государственного аппарата и поднять престиж гражданской службы. Кроме того, продолжилась политика взимания денежных средств за повышение в чине. Однако, если в первой четверти XVIII в. подобные вычеты делались из-за финансовых затруднений, то Екатерина II пошла по этому же пути, чтобы создать преимущества при чиновничестве обеспеченным представителям дворянства.

В заключение параграфа мы остановились на пенсионном обеспечении чиновников, рассматривая которое, следует назвать два нормативно-правовых акта: доклад Сената от 7 июня 1764 г. и указ от 28 апреля 1798 г., которыми было определено: для получения пенсионера «в половину жалованья» чиновник должен был прослужить «беспорочно» не менее 35 лет. Пенсион мог даваться и раньше, если ходе службы чиновник «придет в увечье». Вместе с тем, получение пенсионера исключало возможность повышения чина при выходе в отставку, и, наоборот.

Пенсионерам, служившим по выбору дворянства, пенсия сохранялась наряду с жалованьем «из дворянской суммы», что, безусловно, служило дополнительной мерой поощрения службы дворян.

В третьем параграфе «Ответственность чиновников за преступления и проступки по службе» освещаются вопросы ответственности чиновников за допущенные ими нарушения по службе.

Стремясь организовать действенный контроль за деятельностью чиновников, Петр I в 1711 г. подчинил все «высшие и низшие чины» Сенату, одновременно с этим создав тайную службу фискалов. Заменяв старинное приказное управление, основанное на личном начале, коллегиальным порядком, император в 1722 г. организовал гласный надзор за чиновничеством силами генерал-прокура и генерал-рекетмейстера. Усиливая карательную составляющую государственного управления, Петр I стал практиковать применение норм военно-уголовных законов к гражданским лицам. Смертная казнь, как мера наказания, стала предусматриваться и всякий раз оговариваться при нарушении особо важных указов верховной власти. 25 января 1715 г. Петр I узаконил принесение на чиновников доносов, подписав указ о знаменитой системе «слова и дела», «три пункта» которого был очерчен круг государственных преступлений, впоследствии значительно расширившийся. Генеральный регламент и «Табель о рангах» содержали перечень должностных преступлений. По мнению Петра I, наиболее строгого наказания заслуживал чиновник, который выносил служебную документацию из коллегий, учинял «неправдивый рапорт» или донесение, не выполнял полученный указ, вносил изменения в содержание протоколов присутственных мест, нарушал служебную тайну, пренебрегал из-за взяток, по дружбе или вражде своими обязанностями, умышленно завышал ранг той должности, по которой действительно служил, безосновательно назывался дворянином, нарушал принципы старшинства, и т.д. До 1762 г. «тягчайшим» преступлением для дворян было уклонение от службы. Строго наказывались случаи недостойного поведения чиновников в Сенате и на заседании

присутственных мест коллегий. Незнание законов влекло за собой наложение денежного штрафа. При этом «ошельмованные» чиновники фактически были поставлены «вне закона»: их не допускали на государственную службу и «в компании», их «челобитные» не принимались, даже если в отношении них совершались преступления.

Пытаясь наладить работу государственных аппарата и повысить исполнительскую дисциплину, Екатерина II в 1766 г. повелела считать серьезным должностным проступком неспособность служащих обеспечить реализацию указов вышестоящих органов и, тем более, их прямое «небрежение», что влекло за собой отрешение от должности с запрещением дальнейшего использования на государственной службе.

В законодательстве XVIII в. в области ответственности должностных лиц были сделаны определенные изъятия. Так, к чинам прокурорского надзора не применялись пытки, а их вину мог определить только Сенат. Существовали особенности привлечения к ответственности и фискалов. В законодательстве первой половины XVIII в. можно найти некоторые отличия в наказаниях служащих в зависимости от их чинов и сословной принадлежности. В «Учреждении для управления губерний Всероссийской империи» 1775 г. также были прописаны ограничения в деятельности некоторых категорий должностных лиц.

В заключении изложены выводы, к которым мы пришли в процессе проведенного исследования.

Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах:

1. *Клоков С.Н.* Политика правительства России XVIII в. в области формирования корпуса государственных служащих //«Черные дыры» в Российском Законодательстве. – Москва, 2006. – №3. – С.444-448. (0,5 п.л.).
2. *Клоков С.Н.* Русское чиновничество в XVII-XVIII веках //Современные проблемы государства и права: Сборник научных трудов. – Нижний Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2004. – Вып.6. – С.3-12. (0,4 п.л.);

3. *Клоков С.Н.* Особенности бюрократии XVIII века //Проблемы юридической науки в исследованиях докторантов, адъюнктов и соискателей: Сборник научных трудов. В 2 частях. – Н.Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2004. – Вып.10. – Ч.1. – С.127-137. (0,4 п.л.);
4. *Клоков С.Н.* Надзор за деятельностью государственных служащих в XVIII веке //Проблемы юридической науки в исследованиях докторантов, адъюнктов и соискателей: Сборник научных трудов. В 2 частях. – Н.Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2004. – Вып.10. – Ч.1. – С.137-148. (0,5 п.л.);
5. *Клоков С.Н.* Зависимость гражданского чиновничества России XVIII в. от образования, полученного чиновниками //Актуальные проблемы юридической науки: итоги научных исследований аспирантов и соискателей: Сборник научных трудов. – Нижний Новгород: Нижегородская правовая академия, 2004. – Вып.1. – С.82-89. (0,3 п.л.);
6. *Клоков С.Н.* Контроль деятельности чиновничества XVIII века //Современные проблемы государства и права: Сборник научных трудов. – Нижний Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2004. – Вып.7. – С.25-36. (0,5 п.л.);
7. *Клоков С.Н.* Требования, предъявляемые к образованию гражданских чиновников Российской империи в XIX в. //Глобализация, политика, право. – М.- Н.Новгород: Изд-во МЮИ при Минюсте России, 2005. – С.328-338. (0,4 п.л.);
8. *Клоков С. Н.* Зависимость гражданского чиновничества в России XIX в. от образования, полученного чиновниками //Современные проблемы государства и права: Сборник научных трудов. – Нижний Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2005. – Вып.8. – С.41-52. (0,4 п.л.);

Общий объем опубликованных работ составляет 3,4 п.л.