

УДК 342.9; 35.07
DOI 10.36511/2078-5356-2020-2-164-169

Хайруллина Дания Альфировна
Dania A. Khairullina

аспирант

Нижегородский институт управления — Российская академия народного хозяйства при Президенте Российской Федерации (603950, Нижний Новгород, просп. Гагарина, 46)

PhD student

Nizhny Novgorod Institute of Management — branch of RANEPH (46 Gagarin av., Nizhny Novgorod, Russian Federation, 603950)

E-mail: mazaeva.darja@rambler.ru

Эволюция особенностей государственной службы на Руси и в России в IX — первой четверти XVIII века

Evolution of features of public service in Rus' and in Russia in IX — the first quarter of XVIII century

Статья посвящена исследованию особенностей государственной службы в IX — первой четверти XVIII века. Дается характеристика государственной службы в обозначенном временном интервале, анализируются ее основные черты и структурные элементы. Прослеживаются особенности происходящих последовательных трансформационных изменений государственной службы, включая период ее ранней институционализации. Оцениваются наиболее значимые характеристики государственной службы в контексте различных геополитических условий. Анализируются основные нормативные правовые акты, регулирующие институт государственной службы, действующие в конкретных исторических этапах. Автором выдвинуто предположение, подкрепленное соответствующими аргументами, о том, что именно во время правления Петра Великого за счет проведения им масштабного реформирования государственная служба становится одним из крупнейших институтов, мощнейшим централизованным механизмом государственного управления, весомой частью государственного аппарата, а сложившаяся специфика внутренней организации приближается к ее современному облику и назначению.

Ключевые слова: государственная служба, государственное управление, государственный аппарат, государственная должность, чиновник, бюрократический аппарат.

The article is devoted to the study of the features of public service in the IX — first quarter of the XVIII century. The characteristic of the state service in the designated time interval is given, its main features and structural elements are analyzed. The author traces the features of successive transformational changes in the civil service, including the period of its early institutionalization. The most significant characteristics of public service in the context of various geopolitical conditions are evaluated. The main normative legal acts regulating the institution of public service, operating in specific historical stages, are analyzed. The author suggests, supported by relevant arguments, that it was during the reign of Peter the Great that the state service became one of the largest institutions, the most powerful centralized mechanism of state administration, a significant part of the state apparatus, and the existing specifics of the internal organization is approaching its modern appearance and purpose.

Keywords: civil service, public administration, state apparatus, public office, official, bureaucracy.

Государство и государственная служба, являясь наиболее древними социальными фено-

менами, представляющими собой определенные структурированные формы организации

© Хайруллина Д.А., 2020

общества, обладают теснейшей взаимосвязью. В данном случае можно говорить о наличии не просто связи, подразумевающей периодическое или систематическое взаимодействие, но о взаимозависимости и взаимообусловленности двух явлений. Полноценное функционирование государства, реализация государственного управления в качестве его фундаментального направления деятельности невозможны без существования соответствующей службы.

Что есть государственная служба? Очевидно, что для ответа на данный вопрос будет недостаточным ограничиться одним общим универсальным определением, вобравшим в себя все характеристики, отражающие содержательную наполненность рассматриваемого термина. Можно даже говорить о невозможности существования единой дефиниции, поскольку государственная служба относится к таким категориям права, для которых свойственны непостоянство, динамизм, подверженность существующим в тот или иной период времени течениям и веяниям, зависимость от политических, экономических, социальных и иных факторов, сопутствующих общественной жизни. Сменяющие друг друга эпохи предопределяют возникновение, исчезновение и (или) качественное видоизменение критериев, под которые подпадает понятие государственной службы. В связи с этим возникает необходимость проследить, какую трансформацию претерпевала государственная служба в IX — первой четверти XVIII века, выявить ее особенности и проанализировать правовые основы деятельности в обозначенные временные интервалы развития нашего государства.

С образованием единого государства Киевская Русь в 882 году начинают происходить закономерные естественные процессы формирования его основных механизмов и вспомогательных институтов, включая и государственную службу. Безусловно, государственная служба в рассматриваемый период, являясь своего рода предтечей, прародителем службы в ее современном понимании, существенно отличалась от своего «потомка». Так, в качестве характерной черты государственной службы на раннем этапе развития можно назвать формирование вассальных отношений между сторонами, одной из которых, наиболее важных, являлась княжеская дружина.

В решении всех вопросов, касающихся государственного управления, князь опирался на свою дружину — вооруженный конный отряд, всегда находившийся при нем. На протяжении

длительного времени «дружинная администрация» осуществляла контрольные и управленческие функции, несла обязанности по защите территории молодого государства в интересах князя [1, с. 344]. В Русской правде ряд установленных норм юридически закрепляет (посредством дифференциации размера штрафа за совершенное убийство в зависимости от социального статуса) положение княжеских дружинников (огнищан, тиунов), подчеркивая их особое место в иерархии гражданских степеней древней России [2, с. 3, 5—6].

Таким образом, в период Киевской Руси государственная служба являлась специфической службой князю (княжья служба), предполагающей решение военных и внутригосударственных вопросов. В числе ее характерных признаков отмечаются преданность в служении князю, осуществление службы для обеспечения исполнений княжеских полномочий, наличие товарищеских отношений между дружинниками и нравственной связи между ними и князем и др.

Следует также уделить внимание Новгородской и Псковской феодальным республикам как особому историческому феномену государственного устройства и государственного управления, уникального в своем роде. В Новгородской и Псковской землях существовали своеобразные, отличные от других княжеских земель уклад и организация, по сути представляющие собой боярско-олигархический политический строй, напоминающий республиканскую форму правления за счет такого элемента прямой демократии, как вече. Высшие должностные лица избирались из числа наиболее влиятельных бояр, князь же приглашался в качестве наемного работника для выполнения конкретно обозначенных функций (военных и частично судебно-контрольных). В Псковской судной грамоте говорится о том, что *назначенный на должность* наместника княжеский человек должен дать присягу в том, что желает Пскову добра и будет судить справедливо [3, с. 3].

В статьях Новгородской судной грамоты, содержащих подробное описание судоустройства и судопроизводства в княжестве, также встречаются наименования должностей (тиун, тысяцкий, владычни наместник, посадник). В кратком объяснительном словаре А.Б. Гинцбурга дается пояснение, что тиун (тивун), заменивший ябетника (княжеский чиновник, сборщик податей), является *чиновником* высшего правителя или князя; имеет различные *разряды* и *наименования* [4, с. 40]. Уже тогда появился такой неотъемлемый процессуальный элемент государ-

ственной службы на современном этапе, как назначение на должность.

Сложившаяся в Псковской и Новгородской землях система повлияла на формирование особой, непохожей на существующую в других русских княжествах культуры государственного управления.

На процесс становления государственной службы в Московском государстве большое влияние оказало татаро-монгольское иго, обратившее Русь в зависимость от Золотой Орды. Несмотря на сохранившуюся у русских князей возможность осуществлять управление землями, было утрачено право передачи власти по наследству. Согласие на княжение посредством выдачи специального ярлыка с последующим назначением «угодного» князя-управленца давали ханы. Победа Дмитрия Донского на Куликовом поле в 1380 году вернула независимость русскому государству и открыла новый этап его развития — создание единого централизованного государства.

Можно говорить о том, что государственная служба во времена удельной Руси — это сформировавшееся под влиянием комплексных факторов в виде укоренившихся традиций дружинной организации и нашествия татаро-монгольского ига, основанное на верности служение князю.

Относительно раннее образование политически централизованного государства, возглавляемого монархом, стремившимся к утверждению абсолютной власти, во многом способствовало появлению многочисленного слоя государственных служащих и оформлению государственной службы в один из важнейших, наиболее крупных институтов, то есть ее первичной институционализации. Изменились принципы государственного управления: на смену вассальным отношениям пришли отношения, построенные на абсолютном подчинении подданных власти в лице великого князя (а позже царя); под влиянием православной веры произошла сакрализация власти, что означало присутствие Бога во всех деяниях властителя и отсутствие всякого рода ответственности последнего перед народом. Начало свободы, служившее основой построения отношений между князем и служилыми людьми, было заменено началом беспрекословной подчиненности.

Слой служащих того времени формировался в рамках Государева двора, представлявшего особый институт, выступавший как единый государственный аппарат, а впоследствии как объединение государственных служащих высшего

слоя. Сложилось своеобразная иерархия чинов Московского государства: служащие при дворе различались по присваиваемым государем чином. В Судебнике 1497 года упоминаются такие должности, как окольный, дьяк, недельщик, наместник, волостель, тиун [5].

В середине XVI века в результате происходящих политических и социально-экономических процессов начинается изменение формы правления Русского государства: складывается сословно-представительная монархия. Ее характерной чертой стало привлечение к участию в решении наиболее важных вопросов государственного управления, помимо титулованных бояр, дворян и духовенства, также представителей городской знати, без финансовой поддержки которых дальнейшее укрепление государственного аппарата было крайне затруднительно.

Кроме этого, дворцово-вотчинная система управления сменяется приказной, делами служащих (служилых людей) ведал специальный, учрежденный Иваном Грозным, Разрядный приказ. Продолжалось формирование некоего подобия иерархии чинов. Судебник 1550 года так же, как и его предшественник, устанавливает различные виды чинов: окольный, дворецкий, казначей, дьяк, подьячий. При этом из содержания некоторых статей можно понять, какие обязанности были возложены на лицо, занимающее конкретную должность. Так, например, дьяк во время судебного разбирательства должен был правильно записывать речи истца и ответчика, других лиц; лично проверять, подписывать записи судебных дел, осуществленные подьячим, и хранить их у себя с личной печатью [6]. Иными словами, если провести параллель с нашим временем, дьяк выполнял функции секретаря судебного заседания.

Следует отметить, что государственная служба в период формирования централизованного государства понималась как беспрекословное служение не государству, не во имя благ и общих интересов, но служение государю (который не может осуществлять непосредственное управление) путем образования специальных учреждений и должностных лиц. Характерными особенностями государственной службы в то время также являлись полная личная зависимость от государя и отсутствие строгой определенности в специализации управленческих функций.

До конца XVII века существовало правило назначения на государственную должность согласно принципу преимущества знатности и родовитости лица, его происхождения. Высший

слой государственных служащих был сформирован исключительно из представителей родовитой знати (в основном титулованными представителями боярства). Для сложившейся системы замещения государственных должностей личные, профессиональные, деловые качества не имели практически никакого значения. Однако начавшееся в Русском государстве Смутное время показало необходимость модернизации государственной службы. Нерешительные попытки внедрить изменения в «закостенелую» устоявшуюся систему предпринял царь Алексей Михайлович Тишайший. Он приближает к государственному управлению людей, обладающих умом, талантами, независимо от их знатности и родовитости. При этом происходит стремительный рост государственного аппарата, идет активный процесс развития приказной системы, с которой связывают становление государственной службы и появление профессиональных чиновников. Приказы ведали отдельной категорией «подведомственных» им дел (например, приказ большого прихода занимался таможенными пошлинами, откупам, торговыми сборами), то есть имели собственную специализацию по конкретной группе вопросов государственного управления, одновременно они выполняли и судебные функции.

Государственная служба в тот период характеризуется формированием управленческих специализаций, созданием разветвленной системы учреждений и должностей с детальной регламентацией обязанностей и выплатой денежного жалования в зависимости от срока службы. Сохраняется ее двойственная сущность: с одной стороны, служба есть верное служение царю, с другой — специальная работа в соответствующих учреждениях.

Огромной проблемой являлось неконтролируемое злоупотребление чиновниками должностными обязанностями, мздоимство, волокита, произвол. В Соборном уложении, принятом в 1649 году, содержатся нормы (в главе X «О суде»), предусматривающие наказания для уличенных в преступных деяниях служилых людей. Так, например, подьячий, присвоивший себе в корыстных целях государственные пошлины с судебного дела, должен быть подвергнут битью кнутом, лишен своего чина и отправлен в ссылку (ст. 129) [7, с. 119]. Аналогичная мера ответственности была предусмотрена и для недельщика (ст. 146) [7, с. 125]. Несмотря на предпринятые попытки устранить «острые углы» чиновничьего аппарата путем создания особого приказа Тайных дел и введения в дей-

ствие нового свода законов, этого было недостаточно для решения обозначенных проблем. Возникла необходимость глубокого реформирования государственной системы.

Совершенно новый этап, ознаменовавший коренные изменения в сущностном понимании государственной службы, начался во время царствования Петра I. Происходит окончательное оформление абсолютизма: Петр I становится абсолютным монархом, которому принадлежит законодательная и исполнительная власть в государстве, а также высшее командование вооруженными силами страны. Абсолютная монархия для Петра Великого означала наличие в государстве одинакового для всех, точного, неукоснительного порядка с унифицированным, соответствующим действующему законодательству государственным устройством. В качестве основы функционирования обновленной государственной службы были заложены следующие принципы:

- четкая регламентация службы на законодательном уровне;
- равный доступ к службе для всех сословий (всесословность службы);
- обязательный характер службы;
- служебная доблесть как главный критерий продвижения по службе (пришел на смену веками существовавшему принципу знатности и родовитости, замена аристократического начала формирования кадрового состава на бюрократический);
- обязательность обучения для подготовки профессиональных квалифицированных кадров и повышения эффективности исполнения служебных обязанностей;
- возможность получить титул дворянина человеку недворянского происхождения за службу [8].

Для реализации данных принципов в 1720 году издается «Генеральный регламент, или Устав, по которому Государственные коллегии, також и все оных принадлежащих к ним канцеляреи и контор служители, не токмо во внешних и внутренних учреждениях, но и в отправлениях своего чина подданыше поступать имеют» (далее — Генеральный регламент). Данный нормативный правовой акт внес беспрецедентные для института государственной службы новшества. Так, была введена присяга для госслужащих, ставшая принципиально новым элементом системы: «Чего для каждый, высокий и нижний служитель, особливо как письменно, так и словесно, в том присягою обязатися имеет сицевым образом»; для государ-

ственных учреждений (коллегий) установлен определенный трудовой распорядок с указанием рабочих дней и часов; закреплены нормы о времени труда и отдыха, отпусках, вакансиях, надзоре за прилежным исполнении служебных полномочий. Генеральный регламент, обладая четкой структурированной лаконичной формой, подробно описывает должностные обязанности для различных чинов (главы XXIX—XXXV), поясняет особенности денежных выплат, включая жалование, вознаграждения и штрафы.

Таким образом, Генеральный регламент, оказав огромное влияние на институт государственной службы, задав определенное направление его дальнейшего развития, стал преддверием «Табели о рангах всех чинов воинских, статских и придворных, которые в котором классе чины» (далее — Табель о рангах), принятой в 1722 году.

Табель о рангах — закон, состоящий из собственно таблицы и разъяснительных пунктов, создал уникальные в своем роде систематизированные, ранжированные, унифицированные 14-ступенчатые служебные лестницы, включающие гражданскую, военную и придворную службы (всего 262 должности). В разъяснениях закона фактически были изложены основные принципы государственной службы в Российской империи. Так, устанавливался принцип иерархичности и чиновничества: продвижение по службе зависело от личной выслуги лица, при этом необходимо было пройти «путь» по лестнице целиком, снизу вверх, начав с низшего классного чина, в котором нужно было прослужить определенный срок («кто выше своего ранга будет почести требовать, или сам место возмет выше данного ему ранга, тому за каждый случай платить штрафу 2 месяца жалованья»; «надлежит дворянских детей в коллегиях производить снизу...») [9, с. 52—78].

Низшие звенья иерархичной системы были обязаны подчиняться высшим. Закрепляются также требования этического характера (впервые именно при Петре Великом) ради воспитания высоких нравственных ценностей у должностных лиц [8]. В целях ликвидации боярских традиций «породы» и «родовитости» и привлечения дворянства к государственному управлению для его превращения в особое служилое сословие в Табели о рангах были уравнены и признаны почетными и равнозначными военная и гражданская службы.

Подводя итог, можно утверждать, что государственная служба в результате широкомасштабного реформирования в эпоху Петра I, наполняясь качественно новыми сущностными характери-

стиками, приобретает иное, отличное от существовавших ранее, содержание. Государственная служба становится законодательно регламентированной деятельностью, осуществляемой лицами, замещающими должности на профессиональной основе в специализированных учреждениях, главным назначением которой является служение государю и на благо государству.

Не отрицая того факта, что каждый исторический этап (начиная с глубокой древности) становления и развития государственной службы является основой формирования элементов службы последующих периодов, предполагаем, что именно во время правления Петра Великого государственная служба приобретает статус крупнейшего института, мощного централизованного механизма государственного управления, становится значительной частью государственного аппарата, а особенности структуры и организации приближаются к ее современному облику и назначению. Для подтверждения данного вывода можно привести следующее:

— во-первых, произошло отделение государя от государства, чиновники стали приносить присягу отдельно государю, отдельно — государству, то есть служение и выполняемые функции, соответственно, приобрели характер публичности;

— во-вторых, только при Петре I (ни в одном документе, принятом ранее не существовало подробного описания делопроизводства — все строилось на накопленном практическом опыте управления, традициях и обычаях, передаваемых из поколения в поколение) сформировалась совокупность системообразующих признаков бюрократического аппарата (появились должностные инструкции и регламенты как для всего учреждения, так и для отдельно взятого служащего, нормативно регулировались вопросы труда и отдыха, внедрялся официальный документооборот, который отражал особенности движения и хранения документов);

— в-третьих, была усложнена структура государственного аппарата, усилена и углублена специализация службы, что привело к увеличению численности учреждений и служащих, дифференциации труда, возникновению новых функциональных направленностей, обязанностей, а, соответственно, и новых должностей;

— в-четвертых, произошло отделение гражданской службы от военной, что обусловило необходимость получения специальных знаний и навыков для соответствия установленным квалификационным требованиям (усложнение в виде учебного элемента);

— в-пятых, сложилась четкая иерархичная система государственной службы с неукоснительным соблюдением принципа субординации (служебная лестница, предполагающая обязательное, в отличие от существовавшей московской чиновной боярской лестницы, прохождения всех «ступеней»).

В заключение необходимо отметить, что с течением времени (в период с IX — по первую четверть XVIII в.) государственная служба, ее сущностные характеристики, основные элементы и понимание как института государственного управления претерпевали значительные изменения. Вектор перемен задавался текущими, сложившимися в конкретный исторический этап политико-экономическими, социальными и иными условиями. На наш взгляд, главным итогом эволюционного развития государственной службы стало формирование ее целевого назначения в качестве функционирования ради общего блага государства. Данный результат был достигнут при Петре I за счет реализации глубокого и качественного реформирования всей системы государственной службы. Таким образом, именно в то время произошел переход института государственной службы на совершенно новый этап развития, близкий по особенностям организационно-правового регулирования к современному.

Примечания

1. Сучалкин Е.А., Голдобин С.Е. Ранние этапы становления и развития государственной службы в России // Профессиональные компетенции государственных служащих: формирование и развитие: материалы всероссийской научно-практической конференции. Воронеж, 2019. С. 343—347.
2. Текст Русской правды на основании четырех списков разных редакций / издал Н. Калачов. М.: в типографии Августа Семена, 1846. 66 с.
3. Псковская Судная Грамота (1397—1467). Составили И.И. Васильев, Н.В. Кирпичников. Псков: Типография Губернского Правления, 1896. 75 с.
4. Новгородская и Псковская судные грамоты. Тексты с предисловием и кратким объяснительным словарем, сост. кандидатом прав А.Б. Гинцбургом. СПб.: Типография и литография Л. Бермана и Г. Рабиновича, 1888. 41 с.
5. Судебники XV—XVI веков / подготовка текстов Р.Б. Мюллер и Л.В. Черепнина; коммент. А.И. Копанева [и др.]; под общ. ред. [и с предисл.] Б.Д. Грекова. М.; Л.: Изд-во Акад. наук СССР, 1952. 619 с.
6. Российское законодательство X—XX веков: Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства: в 9 т. Т. 2 /

отв. ред. А.Д. Горский; под общ. ред. О.И. Чистякова. М.: Юрид. лит., 1985. 520 с.

7. Тихомиров М.Н., Епифанов П.П. Соборное уложение 1649 года: учебное пособие для высшей школы. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1961. 444 с.

8. Шободаева А.В. Государственная гражданская служба России XIII века и особенности ее правового регулирования // Электронный научный журнал Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). 2013. № 1.

9. Российское законодательство X—XX веков: Законодательство периода становления абсолютизма: в 9 т. Т. 4 / отв. ред. А.Г. Маньков; под общ. ред. О.И. Чистякова. М.: Юрид. лит., 1986. 512 с.

References

1. Suchalkin EA, Goldobin S.E. The early stages of the formation and development of public service in Russia. *Professional competencies of public servants: formation and development: materials of the All-Russian scientific-practical conference*. Voronezh, 2019. Pp. 343—347. (In Russ.)
2. The text of the Russian truth on the basis of four lists of different editions / published by N. Kalachov. Moscow: in the printing house of August Semyon, 1846. 66 p. (In Russ.)
3. Pskov Judicial Certificate (1397—1467). Compiled by I.I. Vasiliev, N.V. Brick workers. Pskov: Printing House of the Provincial Government, 1896. 75 p. (In Russ.)
4. Novgorod and Pskov court letters. Texts with a preface and a brief explanatory dictionary, comp. candidate rights A.B. Gunzburg. St. Petersburg: Printing house and lithography of L. Berman and G. Rabinovich, 1888. 41 p. (In Russ.)
5. Judges of the XV—XVI centuries / preparation of texts by R.B. Muller and L.V. Cherepnina; comment A.I. Kopaneva [et al.]; under the total. ed. [and foreword] B.D. Grekov. Moscow; Leningrad: Acad. Sciences of the USSR Publ., 1952. 619 p. (In Russ.)
6. Russian legislation of the X—XX centuries: Legislation of the period of formation and strengthening of the Russian centralized state: In 9 vol. Vol. 2 / resp. ed. A.D. Gorsky; under the total. ed. O.I. Chistyakov. Moscow: Jurid. lit. Publ., 1985. 520 p. (In Russ.)
7. Tikhomirov M.N., Epifanov P.P. Cathedral code of 1649: a textbook for higher education. Moscow Publishing House University, 1961. 444 p. (In Russ.)
8. Shobodaeva A.V. The State Civil Service of Russia of the XIII Century and the Features of its Legal Regulation. *Electronic Scientific Journal of the News of the Irkutsk State Economic Academy (Baikal State University of Economics and Law)*, 2013, no. 1. (In Russ.)
9. Russian legislation of the 10th—20th centuries: Legislation of the period of the formation of absolutism: in 9 vol. Vol. 4 / resp. ed. A.G. Mankov; under the total. ed. O.I. Chistyakov. Moscow: Jurid. lit. Publ., 1986. 512 p. (In Russ.)