

ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЫ XIX в.

Т.Г. Веселовская

В статье проведен анализ основных законодательных актов первой половины XIX в., устанавливающих порядок поступления и прохождения государственной службы. Особое внимание автор уделяет вопросам, связанным с изменением требований к образованию, сословному составу российского чиновничества и чинопроизводству. Автор приходит к выводу, что по законодательству первой половины XIX в. преимуществу при прохождении государственной службы отдавались чиновникам, имеющим образование, выходцам из свободных сословий и отличившимся на службе.

In article the analysis of the basic acts of first half of the XIX-th century, establishing an order of receipt and public service passage is carried out. The author gives special attention to the questions connected with change of requirements to education, class structure of the Russian officials and assignment of class ranks. The author comes to a conclusion that under the legislation of first half of XIX-th century of advantage at public service passage were given to the officials having education, natives of free estates and caused a stir on service.

Ключевые слова: государственная служба, чиновник, разряд, классный чин, образование, сословие, дворяне, канцелярские служители, законодатель, преимущества.

Key words: public service, the official, the category, a class rank, education, estate, noblemen, writing attendants, the legislator, advantages.

Реформирование государственной службы в начале XIX в. неразрывно связано с началом преобразований центрального управления России. К преобразованиям в государственной власти только что вступившего на престол императора Александра I толкали насущные интересы самодержавной власти. Общественная жизнь России, сложившаяся к началу XIX в., требовала сохранения и повышения могущества самодержавия, усиления его воздействия на общество, что привело к расширению аппарата государственной исполнительной власти, развитию всепроникающей организации чиновничества. Но в осуществлении административных функций чиновники исходят, прежде всего, из собственных групповых интересов, которые не во всем совпадают с интересами центральной власти. Наиболее ясным проявлением такого расхождения интересов самодержавия, с одной стороны, и интересов его собственного исполнительного аппарата – корпорации чиновников – с другой была практика неисполнения последними издаваемых императором указов и предписаний. В данных обстоятельствах требование законности, исходившее от российского императора, являлось выражением его стремления полностью подчинить бюрократию своим интересам, а значит, укрепить устои своей власти. Верховная власть в лице императора Александра I понимала, что избавиться от данного зла возможно будет посредством более рациональной организации управленческих институтов, упорядочением управленческого аппарата [5, с. 120].

Одним из первых сторонников реформирования государственного аппарата был крупный государственный деятель первой трети XIX в. М.М. Сперанский. Он утверждал, что в связи с намечаемыми переменами в управлении страной становится неизбежностью привлечение на государственную службу новых, соответствующим образом подготовленных чиновников. Анализируя состояние российского чиновничества, он пришел к выводу, что дворянства, составляющего основную его массу, в количественном и качественно отношении недостаточно для потребностей планируемой реорганизации управления, поскольку чиновники-дворяне в массе своей не обладают специальными познаниями в областях, необходимых для работы в государственном аппарате. М.М. Сперанский предлагал расширить возможности для вступления в службу лиц других сословий. Одновременно он обратил внимание на плохое имущественное положение государственных служащих, призванных решать проблему преобразования государственного аппарата, предлагал существенно улучшить имущественное положение чиновников, а необходимые для этого средства обеспечить «лучшим распределением податей, а особливо экономией» [1, с. 102].

3 апреля 1809 г. был издан Указ «О не присвоении званиям камергеров и камер-юнкеров никого чина, ни военного, ни гражданского и об обязанности всех лиц, в сих званиях состоящих, вступить в действительную службу и продолжить оную по установленному порядку с первоначальных чинов» (ПСЗ. Т. XXX. № 23559). Звания камергера и камер-юнкера не соединялись с определенными и постоянными должностными обязанностями, однако давали важные преимущества. Законодатель с целью «поощрения в службе и возбуждению всех сил и способностей к труду и деятельности на пользу общую», предоставил всем носившим звания камергера и камер-юнкера, но не состоящим в какой-нибудь службе (военной, гражданской), в двухмесячный срок поступить на такую службу, заявив, по какому ведомству они желают служить. Указом вводилось положение, согласно которому звания камергера и камер-юнкера «будут представлять Придворные отличия, знак особого внимания Нашему народу, но не будут они присваивать никого чина, ни военного, ни гражданского, и носящие сие звание, вступив в тот или другой род службы, должен будет проходить ее с первоначальных чинов».

Указ ясно выражал требования, какими должны обладать служащие государственного аппарата, что «каждый род службы требует исполнителей, опытностью и постепенным прохождением приуготовленных», «минутными побуждениями не развлекаемых».

6 августа 1809 г. Александр I подписал Указ «О правилах производства в чины по гражданской службе и об испытаниях в науках для производства в коллежские асессоры и статские советники». В преамбуле указа отмечалось, что главной причиной низкой образованности чиновников стала возможность «достигать чинов не заслугами и отличными познаниями, но одним пребыванием счислением лет службы» (ПСЗ. Т. XXX. № 23771). Следует заметить, что чин коллежского асессора (8-й класс) давал, согласно Табели о рангах, право на получение потомственного дворянства.

Указ 6 августа 1809 г. установил порядок производства в гражданские чины коллежского асессора (8-й класс) и статского советника (5-й класс). Эти чины, которыми в значительной степени обуславливалось назначение на должности, приобретались не только заслугой, но и простой выслугой, то есть установленным сроком службы. Новый указ запретил производить в эти

чины служащих, которые не имели свидетельства об окончании курса в одном из русских университетов или не выдержали в университете экзамена по установленной программе, которая была приложена к указу.

Экзамены проводились по следующим дисциплинам: русский язык, один из иностранных языков, естественное право, римское право, гражданское право, уголовное право, всеобщая история, русская история, государственная экономия, арифметика, геометрия, физика, география, статистика России.

Указ от 6 августа 1809 г. восстанавливал прочно забытые после Петра I критерии, которым должны были отвечать все служащие государственного аппарата. Он требовал для управления «исполнителей сведущих, обладающих твердым и отечественным образованием», возвышающихся не выслугой лет, а «действительными заслугами и отличными познаниями».

Указ содержал в себе положение, позволявшее гражданским служащим проходить курс обучения «не оставляя должностей», то есть без отрыва от государственной службы. Так, ежегодно с мая по октябрь в университетах проходили курсы по словесным, юридическим, математическим и физическим дисциплинам. Время обучения выбиралось «не ранее 2 по полудни», «дабы утро могло быть употребляемо на исправление дел службы».

По утверждению В.О. Ключевского, неожиданное издание указов произвели переполох в придворном обществе и чиновной среде [3, с. 393].

Этому закону придавалось большое значение, так как первое изъятие из него было допущено только спустя три года по ходатайству военного министра. Согласно Указу от 21 марта 1812 г. чиновников Военного министерства, которые «не могут приготовить себя к испытаниям в науках по Указу 6 августа 1809 г., так как обязаны много времени употреблять на практическое познание разных предметов, входящих в службу», разрешалось производить в 8-е и 5-е классы без экзаменов (ПСЗ. Т. XXXII. № 25047). Предписывалось для отличия от чиновников других ведомств именовать их классами, а не званиями. При переходе в гражданское ведомство они лишались этих классов и получали их уже по закону 1809 г. Этот порядок был распространен и на чиновников Морского министерства.

С 26 мая 1815 г. от экзаменов освобождались и чиновники Военной и Адмиралтейской счетных экспедиций, так как «лучшие чиновники» «стараятся переходить и частью перешли в Военные департаменты, пользующиеся преимуществами в производстве» чинов 8-го и 5-го классов (ПСЗ. Т. XXXII. № 25862).

В целом предложения Сперанского дали определенные результаты. Если до 1810 г. более 31 % классных чиновников имели домашнее образование, то к 30-м гг. XIX в. таких стало всего 5 % [1, с. 104].

Если в период правления Александра I на канцелярские должности допускались лица «податных званий» (в министерские департаменты, учебные заведения), то в период правления Николая I порядок поступления на гражданскую службу лиц податного состояния был пересмотрен.

14 октября 1827 г. было утверждено «Положение о канцелярских служителях гражданского ведомства» (ПСЗ. Т. II. № 1469), которому предшествовали мероприятия по сбору сведений о численности в составе канцелярских служителей и чиновников из податных состояний, состоявших на службе в Сенате, Синоде и министерствах.

Положение 1827 г. запрещало принимать на государственную службу купцов 2-й и 3-й гильдий, вольноотпущенных и их детей, мещан и вообще

людей податного состояния, иностранцев, церковнослужителей и их детей, детей придворно-служителей, не достигших классовых чинов. Исключение составляли только те служащие, кто получил право на классовые чины при выпуске из университетов и других высших учебных заведений.

Позиция Николая I о недопущении на гражданскую службу лиц податных сословий была настолько жесткой, что не принимались даже те лица, представления о которых поступили в Сенат еще до принятия закона 1827 г.

Нельзя не согласиться с Л.Ф. Писарьковой, что принятие этого указа положило начало новому направлению политики в области формирования бюрократии, для которого были характерны отказ от всесословности и резкое сужение социальной базы, стремление к унификации и регламентации всех сфер управления и деятельности [4, с. 41].

Канцелярские служащие разделялись на 4 разряда: 1-й – потомственные дворяне; 2-й – дети личных дворян, купцов 1-й гильдии, священников и дьяконов; 3-й – дети приказных, ученых и художников, не имевших классов; 4-й – купцы 2-й и 3-й гильдий, иностранцы, лица податного состояния.

Впоследствии принятие данного Положения выявило значительный недостаток канцелярских служащих, так как число канцелярских служащих 4-го разряда постепенно сокращалось в связи с переходом их на другие должности, а представители первых трех разрядов неохотно шли на канцелярскую службу, отдавая предпочтение службе военной.

Проблема нехватки канцелярских кадров подтолкнула правительство к восполнению низшего звена бюрократии из числа детей канцелярских служащих, для чего в ряде губерний были открыты канцелярские училища. Появление в этот период сети учебных заведений способствовало широкому распространению образования среди различных слоев населения.

Статья IV Положения устанавливала сроки производства канцелярских служащих в первое классное звание. Для 1-го разряда – 2 года действительной службы, для 2-го – 4 года, для 3-го – 6 лет, для 4-го – 12 лет.

Однако в законе содержались нормы, позволяющие вышестоящему начальству не представлять к присвоению первого классного чина по истечении установленного срока тех служащих, каких оно посчитает недостойным. Вместе с тем, согласно Положению, появилась возможность получить первый классный чин до истечения указанных сроков достойным служащим «в необыкновенных случаях», отличившимся особыми заслугами.

Статья V Положения 1827 г. увеличивала возраст поступления на гражданскую службу с 14 до 16 лет и предъявляла необходимые квалификационные требования к уровню образования для поступающих на гражданскую службу, требуя от всякого «нововступающего» «на предварительном испытании доказать, что он умеет не только правильно читать и писать, но знает основания Грамматики и Арифметики».

Николай I подверг изменению и порядок производства в гражданские чины. Разочарованный деятельностью сенатской Герольдии Николай I возложил изучение о гражданских чинах на Первое отделение Собственной его величества канцелярии. Утвержденный царским рескриптом от 6 декабря 1826 г. специальный комитет начал работу над проектом специальных «Правил о порядке производства в чины по гражданской службе». В процессе работы специальным комитетом было предложено названия чинов по гражданской службе либо совершенно уничтожить либо составить правила для сравнения служащих в гражданском ведомстве с военными чиновниками. Это

признавалось важным «в особенности для того, чтобы в торжественных собраниях, в сложных комиссиях и в других сему подобных случаях было известно, в каком порядке занимающие места по гражданской службе должны заседать, подавать голос и подписывать бумаги вместе с чиновниками военного ведомства» [6, с. 170].

Специальным комитетом было предложено разделить все должности в гражданских ведомствах по их старшинству на три степени (по аналогии с военной службой: должности генеральские, штаб- и обер-офицерские), каждая из которых включала бы четыре класса. В итоге получилось бы 12 рангов. Наименование должности чиновника звучало бы: «чиновник 2-го класса 1-й степени». Сроки службы в каждом ранге не устанавливались и зависели от успеха чиновника и наличия вакансий. Преимущества, до тех пор связанные с чинами, переносились на ранги должностей. Вместе с тем сами преимущества изменялись. Преимущество получения дворянства намечалось предоставить лишь высшим рангам должностей. Для чиновников, занимавших должности низших рангов, предполагалось установление новых сословных званий: «именитый российский гражданин», «потомственный гражданин» и «гражданин». Предполагалось, что чиновники, имеющие эти звания, должны были составить «особое сословие».

25 июня 1834 г. Николай I подписал «Положение о производстве в чины по гражданской службе» (ПСЗ. Т. IX. № 7224). Это положение устанавливало два вида производства: «Производство в чины вообще за усердие и похвальное отправление службы, начальством засвидетельствованное»; «За отличия, состоявшие в каких-либо особенных подвигах и делах, на пользу службы совершенных, или доказавшие особенные труды и достоинства чиновника». Устанавливалось два срока выслуги лет в том или ином чине: общий и за отличие. Кроме того, положение устанавливало три разряда по образованию, и по каждому из них определялись особые сроки выслуги в чинах, как общие, так и за отличие.

Для лиц первого разряда с высшим образованием были установлены следующие сроки производства в чины:

Общие: из XIV в XII класс – 3 года, из XII в X класс – 3 года, из X в IX класс – 4 года; из IX в VIII класс для дворян 4 года, для недворян 6 лет, из VIII в VII класс – 3 года, из VII в VI класс – 3 года, из VI в V – 4 года.

За отличие: из XIV в XII класс – 2 года, из XII в X класс – 2 года, из X в IX класс – 2 года, из IX в VIII разряды для дворян – 2 года, для недворян – 4 года, из VIII в VII класс – 2 года, из VII в VI класс – 2 года, из VI в V класс – 3 года.

Для лиц второго разряда, а именно канцелярских служителей, имевших среднее образование, устанавливались следующие сроки получения первого классного чина: для потомственных дворян – 1 год; детей личных дворян, купцов I гильдии и священнослужителей – 2 года; детей приказнослужителей, художников и ученых – 4 года.

Для лиц второго разряда были установлены следующие сроки производства в чины. Общие: из XIV в XII класс – 4 года, из XII в X класс – 4 года, из X в IX класс – 4 года; из IX в VIII класс для дворян – 4 года, для недворян – 10 лет, из VIII в VII класс – 4 года, из VII в VI класс – 4 года, из VI в V – 6 лет.

За отличие: из XIV в XII класс – 3 года, из XII в X класс – 3 года, из X в IX класс – 3 года, из IX в VIII разряды для дворян – 3 года, для недворян –

6 лет, из VIII в VII класс – 3 года, из VII в VI класс – 3 года, из VI в V класс – 4 года.

Для канцелярских служащих, принадлежащих к третьему разряду и имевших низшее образование, для получения первого классного чина требовалось: потомственным дворянам – 2 года, детям личных дворян, купцов I гильдии и детям лиц духовного звания – 4 года; детям приказнослужащих, художников и ученых – 6 лет; детям купцов II и III гильдий, мещан и представителей податных сословий – 12 лет.

Для лиц этой категории были установлены следующие сроки производства в чины. Общие: из XIV в XII класс – 4 года, из XII в X класс – 4 года, из X в IX класс – 4 года; из IX в VIII класс для дворян – 5 лет, для недворян – 10 лет, из VIII в VII класс – 6 лет, из VII в VI класс – 6 лет, из VI в V класс – 8 лет.

За отличие: из XIV в XII класс – 3 года, из XII в X класс – 3 года, из X в IX класс – 3 года, из IX в VIII разряды для дворян – 3 года, для недворян – 8 лет, из VIII в VII класс – 4 года, из VII в VI класс – 4 года, из VI в V класс – 6 лет.

Исследуя историю государственного аппарата самодержавной России, П.А. Зайончковский отмечал, что «Положение о производстве в чины по гражданской службе» предоставляло большие преимущества для дворян, во-первых, при производстве из канцелярских служащих в первый классный чин и, во-вторых, при производстве в чин коллежского асессора. Существенные льготы предоставлялись лицам разных сословий, имеющим высшее образование [2, с. 37].

Анализируя порядок присвоения классных чинов в Российской империи, Л.Ф. Писарькова акцентирует внимание на том, что чинопроизводство при Николае I становится основным инструментом правительственной политики по формированию желательного состава бюрократии [4, с. 42].

В 1856 г. Александром II Положение 1834 г., дававшее преимущества продвижения по службе лицам образованным, было отменено, и установлены единые сроки для производства в очередные чины независимо от образования и сословной принадлежности. При этом сохранилось два вида производства – «за выслугу» и «за отличие». Сроки производства за выслугу устанавливались следующие: из XIV в XII, из XII в X, из X в IX и из IX в VIII – 3 года; из VIII в VII, из VII в VI и из VI в V – 4 года. При этом уже вторично изменялся чин, получение которого давало потомственное дворянство. Это чин действительного статского советника в гражданской службе и чин полковника в военной службе. При производстве же «за отличие» указанные сроки сокращались на один год. Установление нового порядка чинопроизводства регламентировалось положением «О сроках производства в чины по службе гражданской» (ПСЗ. Т. XXXI. № 31237).

Итогом в организации государственной службы при Николае I стала кодификация соответствующего законодательства и подготовка в 1832 г. свода уставов о службе гражданской, составившего 3-й том свода законов Российской империи.

Анализ законодательных актов начала XIX в., регулирующих прохождение государственной службы, позволяет заключить, что на протяжении всего исследуемого периода политику правительства по отношению к чиновничеству отличало стремление регулировать состав государственного аппарата путем ограничения или, наоборот, привлечения на государственную службу

тех или иных социальных и сословных групп населения. С одной стороны, законодатель был заинтересован в улучшении качественного состава государственных служащих путем введения определенных преимуществ государственным служащим, имеющим должное образование и отличившимся в службе. С другой стороны, он делал все возможное, чтобы ограничить поступление на государственную службу представителей податных сословий, для которых государственная служба была особенно привлекательной и давала возможность перехода в дворянское сословие, отдавая предпочтение в первую очередь дворянам.

Список литературы

1. Архипова Т. Г. История государственной службы России. XVIII-XX века : учеб. пос. / Т. Г. Архипова, М. Ф. Румянцева, А.С. Сенин. – М. : Рос. гос. гуманит. ун-т, 2000. – 230 с.
2. Зайончковский П. А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. / П. А. Зайончковский. – М. : Наука, 1978. – 288 с.
3. Ключевский В. О. Русская история. Полный курс лекций : в 3 кн. / В. О. Ключевский. – М. : Мысль, 1993. – Кн. 3. – 558 с.
4. Писарькова Л. Ф. От Петра I до Николая I: политика правительства в области формирования бюрократии / Л. Ф. Писарькова // Отечественная история. – 1996. – № 4. – С. 29–44.
5. Томсинов В. А. Светило российской бюрократии: Исторический портрет М.М. Сперанского / В. А. Томсинов. – М. : ТЕИС, 1991. – 255 с.
6. Шепелев Л. Е. Чиновный мир России: XVIII – начало XIX в. / Л. Е. Шепелев. – СПб. : Искусство, 2001. – 477 с.

СПОСОБЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МЕР ПРИНУЖДЕНИЯ В ГРАЖДАНСКОМ ПРАВЕ

А.К. Зайцева

Выбранная тема отражает разнообразие способов защиты гражданских прав (самозащита, меры оперативного воздействия на нарушителей гражданских прав, меры правоохранительного характера, применяемые к нарушителям гражданских прав компетентными государственными или иным органам). Выбор того или иного способа защиты зависит от обстоятельств совершения гражданского правонарушения, а также от уполномоченного субъекта, осуществляющего данный вид принуждения.

The chosen theme reflects a variety of ways of protection of the civil rights (self-defense, measures of operative influence on infringers of the civil rights, the measures of law-enforcement character applied to infringers of the civil rights competent state or other bodies). The choice of this or that way of protection depends on circumstances of fulfillment civil pravonarusheniya, and also from the authorized subject who is carrying out the given kind of compulsion.

Ключевые слова: суд, самозащита, договор, закон, гражданское право, принуждение, третейский суд, кредитор, обязательства, правонарушения, правоохранительные меры.

Key words: court, self-defense, contract, law, civil law, compulsion, arbitration court, creditor, obligation, commitment, breaking, law enforcement arrangements.

Гражданское законодательство предоставляет управомоченным субъектам необходимую свободу поведения, которая обеспечивает превращение возможностей, составляющих содержание субъективного права, в действи-