

УДК 32; 34

DOI: 10.25688/2076-9113.2022.48.4.04

А. В. Львов

Институт права и управления,
Московский городской педагогический университет,
Москва, Российская Федерация
E-mail: Lvovav@mgpu.ru

ФОРМИРОВАНИЕ ЧИНОВНИЧЬЕГО АППАРАТА РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В XVIII ВЕКЕ (СТАТСКАЯ СЛУЖБА)

Аннотация. Статья приурочена к 300-летию Табели о рангах 1722 года. Целью статьи является исследование процесса формирования корпуса государственных служащих на статской службе Российской империи, а также связанных с этим процессом проблем. Прежде всего, это проблема кадров, которая напрямую касается вынужденного привлечения на государственную службу людей из податных сословий. Еще одной темой в рамках решения кадровой проблемы являются попытки создать чисто дворянский государственный аппарат с помощью введения для дворянских детей должности коллегии-юнкеров. В связи с этим рассматривается роль указа Петра I от 31 января 1724 года, а также вопрос о возможности приобретения недворянскими кадрами секретарской должности. Дополнительными проблемами при формировании кадров статской службы были отсутствие должного уровня образования у дворян, изначально негативное отношение дворянства к статской службе, а также продолжавший существовать чрезвычайный дефицит кадров в провинциальных государственных учреждениях. Еще одной важной вехой в развитии отечественной государственной службы был манифест Петра III от 18 февраля 1762 года «О даровании вольности и свободы всему российскому дворянству», который породил массу проблем, связанных с переходом офицеров на статскую службу и упразднением должности коллегии-юнкера. Кадровую проблему усугубляет губернская реформа 1775 года, в результате которой на государственную службу массово стали приниматься представители недворянских сословий (в том числе и податных) с выводом их из подушного оклада. Завершением процесса формирования статского государственного аппарата стали преобразования Павла I, направленные на преобразование дворянского права служить в обязанность и возродившие дворянскую должность коллегии-юнкера.

Ключевые слова: государственная служба; чинопроизводство; коллегии-юнкеры; канцеляристы; секретари; дворяне; приказные.

UDC 32; 34

DOI: 10.25688/2076-9113.2022.48.4.04

A. V. Lvov

Institute of Law and Management,
Moscow City University,
Moscow, Russian Federation
E-mail: Lvovav@mgpu.ru

Formation of the Bureaucracy of the Russian Empire in the XVIII Century (Civil Service)

Abstract. The article is dedicated to the 300th anniversary of the Table of Ranks of 1722. The purpose of the article is to study the process of formation of the corps of civil servants in the civil service of the Russian Empire, as well as the problems associated with this process. First of all, this is the problem of personnel, which directly concerns the forced recruitment of people from the tax-paying estates to the public service. Another topic in the framework of solving the personnel problem is an attempt to create a purely noble state apparatus by introducing the position of collegiate cadets for noble children. In this regard, the role of the decree of Peter I of January 31, 1724, as well as the possibility of acquiring secretarial positions by non-noble personnel is considered. Additional problems for the formation of civil service personnel were such as the lack of the proper level of required education among the nobility, initially negative attitude of the nobility towards the civil service, and, in addition, the continuing shortage of personnel in provincial state institutions. Another important milestone in the development of the domestic public service was the manifesto of Peter III on February 18, 1762 “On granting liberties and freedom to all Russian nobility”, which gave rise to a lot of problems associated with the transition of officers to the civil service and the abolition of the position of collegiate cadets. The personnel problem is increased by the provincial reform of 1775, as a result of which representatives of non-noble classes (including taxable ones) massively began being enrolled in the civil service, with their withdrawal from the capitation salary. The completion of the process of formation of the state apparatus was the transformation of Paul I, aimed at transforming the right of the nobility to serve as a duty and reviving the noble position of collegiate cadets.

Keywords: civil service; promotion in rank; collegiate cadets; clerks; secretaries; nobles; petty officials.

Введение

Царствование Петра I стало важнейшим этапом в истории отечественной государственной службы. Если ранее, в XVI–XVII веках, сложились особые группы населения, объединявшие своих членов в неоднородное служилое сословие, представители которого выполняли определенные виды государственной службы, то петровская Табель о рангах 1722 года не только стала первым специальным отечественным нормативным актом, регламентировавшим государственную службу, но и впервые четко отделила гражданскую (статскую) службу от других видов государственной службы. Благодаря этому важному нововведению был сформирован в виде специальной социальной группы, представители которой обладали особым правовым

положением, фундамент российского чиновничества. При этом более жесткой стала и зависимость (особенно материальная) чиновничества от монарха и государства в целом. Кроме того, привлечение на государственную статскую службу не только дворян, но и большой массы приказных, а также представителей иных, в том числе податных, слоев населения вызвало необходимость установления правил поступления на государственную службу, порядка ее прохождения и создания новой служебной иерархии чинов и должностей.

Возможность приобретения дворянства выслугой и заслугами, открытая Табелью о рангах, сделала карьеру чиновника (по крайней мере формально) зависимой в первую очередь не от его происхождения, а от достижений на службе государству и монарху. Законодатель требовал обращать внимание при продвижении чиновника по службе на его опыт, способности, знания, заслуги и профессиональную пригодность. В историю окончательно ушел местнический порядок замещения должностей. Знатность происхождения, безусловно, сохранила свое значение, но отныне путь в ряды высшего сословия был открыт и для лиц иного звания.

При работе над статьей в первую очередь использовался конкретно-исторический метод. Взаимосвязи различных явлений и тенденций в рамках процессов, происходивших в статской государственной службе, существовавшие в ней виды взаимодействия изучались при помощи структурно-системного метода. Цели, преследуемые законодателем, а также предпосылки и обстоятельства, в которых принимались привлекаемые для изучения темы законодательные акты, исследовались с помощью метода юридической герменевтики.

Основное исследование

На протяжении всего XVIII века государственная служба, вопреки законодательному запрету принимать на нее представителей податных сословий, по-прежнему оставалась всесословной. Причиной этому была хроническая нехватка кадров [6, с. 35–83]. Местные и даже центральные госучреждения, нарушая закон, брали на службу представителей городского населения, духовенства и крестьян. При этом, запрещая поступать на государственную службу податным, государство беспокоилось о своих бюджетных интересах, так как чиновник освобождался от тягловых повинностей. Но даже при наличии законодательных запретов и ограничений дети белого духовенства и посадских людей были массово представлены в госаппарате¹ [7, с. 91].

Основной причиной многочисленного присутствия податных на государственной службе была Северная война, буквально вычистившая госучреждения. Для Петра I приказные стали одним из источников пополнения армии.

¹ Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое (далее — ПСЗРИ-1). Т. VI. № 3575 от 30 апреля 1720 года «Об учении всякого чина детей, кроме дворян, арифметике и геометрии и нечинении им никакого притеснения».

Не тронули только специалистов, обладавших уникальными знаниями, пожилых, малолетних и иных, не пригодных к воинской службе² [8, с. 29]. Таким образом, самые работоспособные кадры были отправлены воевать, а традиционная преемственность в передаче опыта приказной работы была нарушена.

Вследствие этого в процессе образования Петром I новых высших государственных органов власти и управления вновь возникла проблема кадров. Сохраняется практика подготовки новых кадров самими государственными учреждениями. Но только ее уже было недостаточно. С февраля 1714 по апрель 1720 года царь издает серию указов, по которым дворяне, имевшие приказной чин, а также дети приказных и «всякого чина» (кроме дворян) от 10 до 15 лет подлежали обязательному обучению арифметике и геометрии³. Более того, если служащий не имел документа, подтверждавшего получение образования, он не мог жениться. Но даже при таких ограничениях желающих учиться было крайне мало. Обычным делом было принуждение к обучению, когда служащих зачисляли в школы принудительно.

Для обучения дворянских детей при Петре I создаются профессиональные учебные заведения: школа Математических и навигацких наук (школа Пушкарского приказа) — в 1701 году, Нарвская навигацкая школа — в 1705 году, Инженерная школа — в 1711 году, Академия морской гвардии (Морская академия) — в 1715 году и другие. До 1715 года в Москве кадры для государственных учреждений готовила гимназия пастора Э. Глюка, дававшая детям

² ПСЗРИ-1. Т. IV. № 2053 от 26 мая 1705 года «О неписании московских и всякого чина служилых людей и дьячих детей в подьячие, без сношения с Разрядом, и о присылках их в оной налицо для смотра»; № 2100 от 29 марта 1706 года «О разборе служивых людей московских и городовых; о записании оных в конную службу в офицеры и рядовые, и об оставлении в приказах людей престарелых»; № 2108 от 20 мая 1706 года «О записании в драгуны недорослей, которые избегая от службы, записались в разные приказы; и о ведении патриарших, архиерейских, монастырских людей и вотчинных крестьян в Монастырском приказе»; № 2151 от 9 июня 1707 года «О составлении из дьяков служащих и не служащих и их людей их, конного полка, со всем потребным вооружением и запасом»; № 2183 от 5 января 1708 года «О смотре московского чина людей, которые находятся в отлучке по делам и Разряда, и состоят на службе в приказах, и о записании годных в офицеры и рядовые»; № 2199 от 18 мая 1708 года «Подтверждение о выстулении московских чинов служивым людям и городовым в походе, и о наказании тех, которые и после сего в службу не явятся»; № 2325 от 28 февраля 1711 года «О наборе 4200 человек, из подьячих, ямщиков и служек монастырских»; № 2384 от 20 июня 1711 года «О наборе даточных из двух третьего по прежнему указу, о взыскании за поставленных в рекруты и из полков бежавших других, о записании в службу приказных людей на том же основании, как и дворовых служителей».

³ ПСЗРИ-1. Т. V. № 2778 от 28 февраля 1714 года «О обучении дворян приказного чина, дьячих и подьяческих детей арифметике и геометрии, о посылке для того в губернии учеников из математических школ и об учреждении училищ при архиерейских домах и монастырях»; № 2971 от 28 декабря 1715 года «О взятии из школы адмирала графа Апраксина, знающих географию и геометрию и отсылке по два человека в губернии для учения всякого чина молодых людей, о строении в Санкт-Петербурге дворянам и посадским дворов для отдачи в наем»; № 2979 от 18 января 1716 года «О посылке в губернии по два учителя для обучения детей арифметике и геометрии»; Т. VI. № 3575 от 30 апреля 1720 года «Об учении всякого чина детей, кроме дворян, арифметике и геометрии и нечинении им никакого притеснения».

«всякого состояния» полноценное светское образование [5, с. 221–228]. Однако юные дворяне усваивали требуемые службой науки весьма неохотно. Условия обучения и проживания учащихся в большинстве учебных заведений были тяжелы. Часто случались побеги учащихся [1, с. 114; 13, с. 299–300].

Вплоть до манифеста 1762 года «О даровании вольности и свободы всему российскому дворянству» дворянская служба была обязательной и до 1736 года — пожизненной. При этом первоначально дворянин не обладал правом выбора вида службы.

Герольдмейстер должен был определять каждого третьего отпрыска знатной аристократической фамилии в статскую службу. Невзирая на принадлежность к «дворянству шпаги», юный недоросль начинал службу с низших должностей служебной лестницы. Однако, поскольку дворяне считали гражданскую службу позорной для своей чести, первой их должностью был не подьячий, а коллегии-юнкер. Эта должность находилась в самом конце списка должностей 14-го класса Табели о рангах 1722 года. Стать коллегии-юнкером мог только дворянин, получивший образование. Всех остальных дворянских недорослей записывали в титулярные (то есть номинальные) коллегии-юнкеры без чина. Коллегии-юнкером такой дворянский отпрыск мог стать спустя четыре года службы⁴. Тем не менее в XVIII столетии образовательный уровень дворянского сословия был весьма низким. Даже среди членов Сената не все умели читать и писать [11, с. 270–271].

Своей целью Петр I поставил задачу сформировать эффективный, имеющий хорошее образование, квалифицированный дворянский госаппарат. Эта новая бюрократия, заняв вакансии на государственной службе, должна была служить препятствием для проникновения представителей иных сословий на ступени чиновничьей служебной лестницы. Разумеется, если недворянин был профессионально опытным, знающим и умелым, движение по карьерной лестнице было для него доступным. Однако подобная карьера представлялась законодателю в виде исключения, но не правила [4, с. 32; 11, с. 107]. В связи с этим кроме «парадной» служебной лестницы, которой пользовались представители благородного сословия, создавался «черный ход» для канцелярских служащих, которым пользовались дети разночинцев и приказных. И движение по этому «черному ходу» оказалось весьма оживленным, так как карьера по гражданскому ведомству, даже при наличии должности коллегии-юнкера, не пользовалась у дворян популярностью. Поэтому сформировать чисто дворянский государственный аппарат таким способом оказалось невозможно. В любом случае идея заполнить все низшие должности в структуре российской бюрократии одними дворянами была заведомо обречена на неизбежный провал [9, с. 176].

⁴ ПСЗРИ-1. Т. VI. № 3890 от 24 января 1722 года «Табель о рангах всех чинов воинских, статских и придворных, которые в котором классе чины; и которые в одном классе, те имеют по старшинству времени вступления в чин между собой, однако ж воинские выше прочих, хотя б и старее кто в том классе пожалован был».

Переломным моментом в процессе формирования статской государственной службы стал указ от 31 января 1724 года «О произвождении в секретари приказных, которые дворянство не имеют»⁵ [Там же, с. 176–178, 276–277]. Если взглянуть на содержание этого указа, то кажется, что Петр I продолжает гнуть свою линию на формирование чисто дворянской бюрократии, требуя, чтобы на должности секретарей назначались только коллегии-юнкеры. Таким образом, быть секретарем мог только дворянин.

Однако, невзирая на название указа, для приказных служащих, выделившихся своими умениями и опытом, он открывает возможность получить заветную секретарскую должность одновременно с потомственным дворянством. Иначе говоря, законодатель в очередной раз подтверждает возможность приобретения дворянского статуса хорошей службой.

Подобная уступка приказным людям вызвала явное недовольство в среде дворянской аристократии и породила множество злоупотреблений при назначении на должность секретаря.

Практические последствия петровского указа 31 января 1724 года были весьма серьезными, поскольку благодаря ему «черный ход» для приказных и разночинцев стал пересекаться с «парадной» дворянской карьерной лестницей. И стремление оказаться в этом ключевом пересечении разделяло весьма большое количество приказных. Дело дошло до того, что к концу XVIII столетия первоначально весьма узкий «черный ход» превратился в весьма широкую лестницу, по которой поднималась к вершинам своей карьеры основная масса статских чиновников недворянского происхождения.

Расширению служебной лестницы «черного хода» способствовал указ от 22 апреля 1726 года «О произвождении в секретари достойных из приказных людей...»⁶, изданный Екатериной I. Причиной появления на свет этого указа стал весьма низкий уровень подготовки молодых дворянских недорослей к службе, что вызвало необходимость заполнять секретарские должности лучшими недворянскими кадрами. При этом было обращено внимание на необходимость продолжить пополнение дворянскими кадрами рядов коллегии-юнкеров и еще больше ужесточить контроль за назначениями на секретарскую должность⁷.

⁵ ПСЗРИ-1. Т. VII. № 4449 от 31 января 1724 года «О произвождении в секретари приказных, которые дворянства не имеют».

⁶ ПСЗРИ-1. Т. VII. № 4873 от 22 апреля 1726 года «О произвождении в секретари достойных из приказных людей; о вычете из жалования за производство в секретари; об отдаче оброчных мельниц самим владельца в вечное содержание без перекупки; о собирании доходов с Выборгской провинции и о производстве обоим полкам гвардии, вместо отпускаемого им ежегодно хлеба, денег».

⁷ ПСЗРИ-1. Т. X. № 7262 от 24 мая 1737 года «О произвождении в Сенате, без высочайшего утверждения из секретарей в ассессоры»; № 7410 от 22 октября 1737 года «О составлении именных списков о находящихся в Сенате, Синоде и прочих присутственных местах обер-секретарях, секретарях и канцелярских служителях; о пересмотре их по тем спискам, которые из них годы к делам и которые негодны; и о правилах, какие наблюдать впредь при определении в секретари в коллегиях и канцеляриях».

При Анне Иоанновне на секретарские должности стали активно назначать выходцев из мелкопоместных дворян.

В результате при наличии должных способностей, знаний и опыта служащих, прослужив не менее пяти лет в канцелярии, мог претендовать на заветную секретарскую должность. Всех, оказавшихся неспособными к статской службе, отправляли в армию⁸.

В конце концов указом от 4 марта 1740 года «Об определении дворян для обучения приказным делам по их желанию, а не по принуждению»⁹ Анна Иоанновна предоставила дворянам возможность самостоятельно выбирать, где они желают служить.

Дворяне по-прежнему традиционно продолжали предпочитать военную службу статской. Выслужив высокий чин в армии, дворянин дождался отставки, после получения которой поступал со своим чином на статскую службу, успешно миновав таким образом нижние ступени непрестижной статской служебной лестницы. Однако, как показывала практика, не менее половины пришедших в статскую службу отставных офицеров служили в чинах 8–9-х классов, а еще примерно одна треть — в должностях более низких классов. При этом даже такое положение дел не решало проблемы нехватки кадров. Особенно остро дефицит кадров ощущался на периферии. Выходцы из неблагородных сословий были там не только секретарями, но и воеводами (8-й класс), являясь, таким образом, претендентами на возведение в дворянское достоинство.

Однако было бы ошибкой предполагать, что правительство в этой ситуации активно боролось за чистоту дворянских рядов. Его прежде всего заботил рост количества налогоплательщиков. Но постоянный кадровый дефицит вынуждал законодателя идти на уступки, делать исключения и расширять сферу источников пополнения государственного аппарата [9, с. 279]. Так, указом от 25 сентября 1737 года Анна Иоанновна разрешила детям духовенства поступать в статскую службу, тем самым фактически узаконив сложившуюся практику¹⁰.

В поисках выхода из сложившейся ситуации правительство начинает заниматься ротацией кадров. По указу от 22 октября 1737 года в местные администрации на должности секретарей должны были назначаться только канцеляристы

⁸ ПСЗРИ-1. Т. X. № 7201 от 6 марта 1737 года «О правилах определения недорослей к приказным делам»; № 7248 от 11 мая 1737 года «Об определении недорослей в Сенат и в другие присутственные места; о порядке обучения их приказным делам и наукам и о смотре за успехами их и нравственностью».

⁹ ПСЗРИ-1. Т. XI. № 8043 от 24 марта 1740 года «Об определении дворян для обучения приказным делам, по их желанию, а не по принуждению».

¹⁰ ПСЗРИ-1. Т. X. № 7385 от 25 сентября 1737 года «Об определении детей священников и церковников, обучавшихся наукам, по желанию их в духовные чины и в гражданскую службу; о невыпуске их из школ иначе, как к местам, и об определении непонятных к наукам в военную службу». Ср. Т. VIII. № 5882 от 18 ноября 1731 года «О неувольнении священнослужительских детей в светское звание»; № 6066 от 24 мая 1732 года «О неопределении в гражданскую службу детей попов, дьяконов и причетников, и об отсылании их в школы»; № 6267 от 28 ноября 1732 года «О неувольнении священнослужительских детей в светское ведомство».

центральных правительственных учреждений. На их места из городских канцелярий переводились наиболее опытные подьячие¹¹. Но проблему кадров это не решило. В 30–50-е годы XVIII столетия было издано множество указов, которые запрещали брать на государственную службу представителей податных сословий. Однако, несмотря на это, податные по-прежнему пополняли ряды бюрократии. Повторяемость с завидным постоянством подобных запретов, говорит лишь о том, что практика шла вразрез с волей законодателя¹².

Предпринимаются также попытки превратить канцелярских служащих в особый социальный слой, поскольку дети приказных были фактически единственным стабильным источником для пополнения рядов служащих канцелярии. При этом, как и раньше, делается все возможное для того, чтобы не допустить их дальнейшего карьерного роста. Правительство намеревалось как можно дольше удерживать приказных людей на канцелярской службе.

В середине XVIII века статские чиновники, происходившие не из дворян, стали все явственнее ощущать на себе устанавливаемые правительством ограничения. Сужается круг лиц, имевших права, равные с дворянскими. В конце концов служащие канцелярий утратили права на покупку крепостных и владение земельными участками¹³. Указ от 11 октября 1755 года в очередной раз предписывал секретарских детей и приказных, не имевших дворянского звания, определять исключительно на приказную службу¹⁴. Таким образом, секретарская должность была приравнена к канцелярским должностям, что и позволило лишить секретарей тех выгод, которые давал им указ Петра I от 31 января 1724 года. Дело здесь было в том, что получение должности секретаря канцеляристом по закону считалось исключительно наградой, милостью

¹¹ ПСЗРИ-1. Т. X. № 7410 от 22 октября 1737 года «О составлении именных списков о находящихся в Сенате, Синоде и прочих присутственных местах обер-секретарях, секретарях и канцелярских служителях; о пересмотре их по тем спискам, которые из них годны к делам и которые негодны; и о правилах, какие наблюдать впредь при определении в секретари в коллегиях и канцеляриях».

¹² ПСЗРИ-1. Т. XII. № 8951 от 24 мая 1744 года «О неопределении коллегиям и канцеляриям купцов ни в какие службы, без предварительного сношения с магистратом»; № 9147 от 11 апреля 1745 года «О выключке из канцелярского звания купцов и черносошных крестьян, и об отправлении их на прежние жилища»; № 9233 от 11 декабря 1745 года «О неопределении к приказным делам положенных в подушный оклад».

¹³ ПСЗРИ-1. Т. XII. № 9279 от 14 апреля 1746 года «О смотре губернаторам и воеводам, чтобы канцелярские служители, особливо, имеющие деревни, праздно не жили, но отсылаемы были бы для занятий в губернские и воеводские канцелярии и об описи их домов и деревень, в случае укрывательства о службы»; Т. XIV. № 10237 от 13 мая 1754 года «Инструкция межевщикам»; Т. XV. № 10796 от 6 февраля 1758 года «О неперемной продаже недвижимых имений в полугодовой срок со стороны тех лиц, которым владеть оными по закону запрещено, по опасению, за неисполнение сего указа, отобрания всего имущества в казну»; № 10855 от 2 июля 1758 года «О воспрещении приказнослужителям покупать крепостных людей на свое имя», № 11148 от 23 ноября 1760 года «О несчислении производимых по статской службе не из дворян в обер-офицеры с действительно военнотружущими в дворянстве и о неимении им за собой деревень».

¹⁴ ПСЗРИ-1. Т. XIV. № 10473 от 11 октября 1755 года «О неопределении детей секретарских и прочих людей нижнего приказного звания, кои не из дворян, ни в какую службу, кроме приказной, впредь до будущего рассмотрения».

монарха, делающего особое отступление от правил, но на практике было обычным назначением, производимым порой даже в случае отсутствия вакансии. Как бы то ни было, все попытки сделать должность секретаря исключительно дворянской полностью провалились [9, с. 280–281].

Существенные перемены в государственной службе произошли во время царствования Петра III. Императорский манифест 18 февраля 1762 года «О даровании вольности и свободы всему российскому дворянству» сделал службу дворян необязательной¹⁵ (см. [12]). Немало дворян, служивших в армии, получив после манифеста отставку, продолжили карьеру на статской службе. Причем соискателей мест на гражданской службе было настолько много, что свободных вакансий всем не хватало. Дело дошло до того, что Герольдия стала зачислять отставных дворян, желающих служить в статской службе, в специальный список до открытия новой вакансии¹⁶. Разумеется, служить отставной армейский дворянин должен был в должности, соответствующей классу его военного чина. Поэтому канцелярские должности автоматически исключались из возможных мест назначения. В результате проблема нехватки кадров на низших ступенях служебной лестницы по-прежнему решалась путем привлечения выходцев из других сословий.

Кроме того, следствием принятия манифеста 18 февраля 1762 года стала еще одна практическая проблема. Пункт 2 манифеста даровал всем дворянам, служившим «благопорядочно и беспорочно», право на получение при выходе в отставку нового чина, рангом выше имеющегося, при условии, что в прежнем чине дворянин состоял более одного года и «от всех дел увольнения» просит. Если же дворянин оставлял военную службу ради статской, то при наличии требуемой вакансии он мог перейти на другую должность с новым чином только при условии выслуги в прежнем ранге не менее трех лет.

Однако на деле, получив более высокий чин и отслужив в нем год, многие дворяне сразу же выходили в отставку, поступая затем в статскую службу. Вследствие этого постоянно возникали нарушения очередности сроков выслуги нового чина среди статских чиновников. Отставные военные апеллировали к Табели о рангах, дававшей преимущество военным чинам перед статскими, но чиновники, подававшие жалобы на их действия, возражали, указывая, что это положение действовало для офицеров, только пока они служили в армии. Кроме того, такая практика нарушала права тех офицеров, которые, исполняя пункт 2 манифеста, продолжали служить в своих чинах на протяжении всего определенного трехлетнего срока. Еще хуже дело обстояло со статскими чиновниками, вышедшими по манифесту 1762 года в отставку с новым чином

¹⁵ ПСЗРИ-1. Т. XV. № 11444 от 18 февраля 1762 года «Манифест о даровании вольности и свободы всему российскому дворянству».

¹⁶ ПСЗРИ-1. Т. XV. № 11561 от 5 июня 1762 года «О внесении Герольдией в список кандидатов отставных из военной службы штаб- и обер-офицеров, желающих вступить в гражданскую службу, не докладывая Сенату»; Т. XVI. № 11690 от 24 октября 1762 года «О неприсылке в Сенат, для определения к штатским делам, отставных из военной службы офицеров, и о доставлении списков о их службе».

и вскоре вернувшись на прежнюю службу, так как подобным образом они вносили еще большую сумятицу в очередь претендентов на следующий чин, незаконно обгоняя своих, продолжавших службу коллег¹⁷ [11, с. 149].

Еще одним важным последствием манифеста 18 февраля 1762 года стало упразднение должности коллегии-юнкера, вследствие чего у разночинцев открылись новые возможности для успешного карьерного роста. Оформлено это изменение было указом от 20 апреля 1762 года «О производстве в секретари приказнослужителей не из дворян», по которому на должность секретарей можно было определять приказных, а дворянам престали давать чин коллегии-юнкера¹⁸. Положения указа неоднократно подтверждались законодателем на протяжении 1760-х годов. Кроме того, указ от 29 мая 1766 года запретил государственным учреждениям по собственной воле увольнять лиц недворянского происхождения, занимающих секретарские должности¹⁹.

Правительство предпринимает отчаянные попытки держать под жестким контролем все, что было связано с приемом на службу, перемещением по служебной лестнице и увольнением канцеляристов. Так, в 1769 году сенаторы требуют присылать им сведения о приказных и их детях. Причина данной инициативы банальна — до этого момента никаких данных на приказных служащих ни в Сенате, ни в Герольдии просто не было, так как все служебные вопросы регулировали сами присутственные места²⁰. Стоит обратить внимание и на то, что запреты на увольнение канцелярских служащих, имевших аттестацию, и даже на перевод их в другое место или вид службы повторялись законодателем многократно, что подтверждает только то, что предписания законов соблюдались далеко не всегда²¹.

¹⁷ ПСЗРИ-1. Т. XIX. № 13952 от 25 февраля 1773 года «О считании старшинство уволенным от военной службы и вступившим в статскую, равно как и уволенных от сей последней и опять в оную вступившим».

¹⁸ ПСЗРИ-1. Т. XV. № 11510 от 20 апреля 1762 года «О производстве в секретари приказнослужителей не из дворян».

¹⁹ ПСЗРИ-1. Т. XVI. № 12267 от 19 октября 1764 года «О сравнении Главного магистрата и оного конторы секретарей с прочими статских коллегий секретарями и о внесении их в Табель о рангах»; Т. XVII. № 12465 от 5 сентября 1765 года «О порядке производства нижних канцелярских служителей в чины и определение на классные места; о приеме малолетних дворян в службу, и о производстве в судейские звания, а военных отставных в статские чины»; № 12535 от 30 декабря 1765 года «Об увольнении чиновников в отставку только по совершенной неспособности к службе, если они произошли из разночинцев»; № 12665 от 29 мая 1766 года «О неувольнении присутственным местам самим собою секретарей, протоколистов и камериров от службы»; Т. XVIII. № 13128 от 31 мая 1768 года «О неувольнении присутственным местам собою канцелярских служителей».

²⁰ ПСЗРИ-1. Т. XVIII. № 13268 от 13 марта 1769 года «О присылках в Герольдмейстерскую контору из всех присутственных мест ведомостей, по истечении каждого года, о приказных служителях, и о их детях»; № 13368 от 12 октября 1769 года «О присылке губернаторам и всем присутственным местам в Герольдию именных ведомостей о состоящих в службе и в отставке нижних канцелярских служителей и их детях, ежегодно в положенные сроки».

²¹ ПСЗРИ-1. Т. XIX. № 13613 от 1 июня 1771 года «О неувольнении присутственными местами канцелярских служителей самим собою»; № 14044 от 12 октября 1773 года «О неувольнении нижних канцелярских служителей из присутственных мест по прошению».

Однако правительство не оставляло своих усилий, стараясь путем обеспечения преемственности кадров сделать канцелярскую службу наследственной. Нежелание допускать лиц недворянского происхождения ни в какую службу, кроме статской, сохранялось по-прежнему. Ярким примером этой политики являются указы от 15 апреля 1773 года и 13 июня 1774 года. Первый указ подтвердил действие указа от 11 октября 1755 года, запрещавшего принимать детей приказных служащих недворянского происхождения ни в какую иную службу, кроме приказной. Вторым указом приказным предписывалось обучать своих детей грамоте и в случае неграмотности недоросля вообще не брать его ни в какой вид службы. Данная мера, видимо, была направлена против попыток детей приказных избежать судьбы их отцов и попасть на военную службу²².

Однако даже при такой нехватке кадров законодатель неоднократно подтверждает запрет присутственным местам брать в канцеляристы податных. Если же податной уже находился на государственной службе, его запрещалось производить в обер-офицерские чины (9–14-й класс)²³. Но и этот запрет систематически нарушался. Вследствие чего указ от 24 августа 1772 года предписал штрафовать лиц, виновных в сокрытии сведений о состоянии служащего в подушном окладе при производстве его в новый чин²⁴. Но и штрафы не исправили реального положения дел. Присутственные места оставались крайне заинтересованными в заполнении вакантных мест в канцеляриях, а податные стремились всеми правдами и неправдами попасть на государственную службу, приобретая тем самым связанные с нею привилегии.

Еще большая потребность в кадрах возникла в 1775 году при подготовке губернской реформы [3, с. 19]. По этому случаю в статскую службу разрешили поступать купцам и вольноотпущенным крестьянам. Екатерина II несколько раз была вынуждена подтверждать это разрешение, хотя на практике оно далеко не всегда соблюдалось²⁵ [9, с. 17–18]. Так, указ от 16 декабря 1790 года

для определения к другим делам»; № 14180 от 27 августа 1774 года «О неувольнении присутственными местами самим собою канцелярских служителей».

²² ПСЗРИ-1. Т. XIX. № 13972 от 15 апреля 1773 года «О неопределении детей приказных служителей, кои не из дворян, ни в какую службу, кроме приказного чина, и о присылке об них в Герольдию по третям года именных списков»; № 14157 от 13 июня 1774 года «О подтверждении от присутственных мест приказным служителям, дабы они имели попечение в учении детей своих грамоте; о неопределении о незнающих оной ни в какую службу, и о представлении о таких Сенату»; Т. XX. № 14831 от 9 января 1779 года «О наполнении канцелярий в наместничествах приказными служителями».

²³ ПСЗРИ-1. Т. XIX. № 13760 от 15 февраля 1772 года «О неопределении к штатским делам податных людей, и о непредставлении оных к награждению в обер-офицерские чины».

²⁴ ПСЗРИ-1. Т. XIX. № 13857 от 24 августа 1772 года «О прописывании в представлениях к Сенату о награждении чинами, из какого звания кто вступил в службу, и как продолжал и о штрафовании за утайку в представлениях о тех, кто из подушного оклада».

²⁵ ПСЗРИ-1. Т. XX. № 14294 от 6 апреля 1775 года «Об объявлении сбора с найма лавок и казенных мельниц по-прежнему; о собирании дохода с рыбных ловель, состоящих в тех местах, кои ни к каким селениям ни принадлежат; о поступании присутственным местам по преступлениям, смертную казнь заслуживающим, по указу 754; о неукреплении отпущенных от помещиков

«О правилах производства в статские чины» отмечал, что купцы и мещане награждаются чинами исключительно по воле монарха и только за особые заслуги²⁶. Но практика применения этого указа традиционно разошлась с его предписаниями. Купцов, не плативших подати с капитала, уже через несколько лет после издания указа от 16 декабря 1790 года повышали в чинах в общем с другими служащими порядке.

При этом уже в начале реформы в губерниях массово принимали на службу не только купцов и мещан, но и представителей духовенства, казаков, ремесленников и крестьян [9, с. 423–427]. Только по указу от 14 августа 1798 года из подушного оклада было выведено более 200 статских чиновников, из которых 29 уже имели обер-офицерские чины. Причем, судя по содержанию указа, это был не первый подобный акт²⁷.

Определенной вехой в процессе установления источников пополнения канцелярских служащих стал указ от 9 января 1779 года «О наполнении канцелярий в наместничествах приказными служителями». В соответствие с указом на госслужбу принимались студенты Московского университета, воспитанники Академии художеств, Воспитательного дома, дети священников, учащиеся семинарий, купцы, крестьяне-вольноотпущенники и иные лица, не состоящие в подушном окладе²⁸. Это была очередная попытка решить проблему кадрового голода, не привлекая при этом на государственную службу податных. Но попытка в очередной раз полностью провалилась, а нехватка квалифицированных кадров сохранила практику приема на госслужбу лиц, состоявших в подушном окладе. Таким образом, приказная служба сохранила изначально присущий ей всесословный характер [2, с. 262].

При том, как и прежде, правительство ставит различные препоны на пути приобретения потомственного дворянства. Так, изданная Екатериной II «Грамота на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства» от 21 апреля 1785 года, ссылаясь на петровские Табель о рангах 1722 года и указ от 31 января 1724 года, фактически отказала детям секретарей в праве приобретения потомственного дворянства за исключением тех, чьи отец,

вечно людей ни за кого в подушный оклад вторично, и о сборе положенных при совершении крепостей от них письма, записки и прочих платежных денег по прежнему»; Т. XXII. № 15995 от 13 мая 1784 года «О причислении вольных людей, оказавшихся при последней переписи, в купечество, мещанство или в службу государственную, по их желанию»; Т. XXIII. № 16970 от июня 1791 года «О дозволении вольноотпущенникам записываться в службу, в мещанство и купечество не допуская их приписывания к казенным волостям».

²⁶ ПСЗРИ-1. Т. XXIII. № 16930 от 16 декабря 1790 года «О правилах производства в сенатские чины».

²⁷ ПСЗРИ-1. Т. XXV. № 18622 от 14 августа 1798 года «О исключении приказного звания людей из подушного оклада и о неопределении в статскую службу из купеческого, мещанского и другого подушные подати несущего звания, без представления Сенату о надобности оных».

²⁸ ПСЗРИ-1. Т. XX. № 14831 от 9 января 1779 года «О наполнении канцелярий в наместничествах приказными служителями».

дед и прадед имели личное дворянство или их отец и дед, будучи личными дворянами, беспорочно служили в течение 20 лет²⁹.

Для привлечения дворян на государственную службу после губернской реформы 1775 года Екатерина II сделала новый шаг. Она умудрилась добавить к дворянским вольностям обязанность нести выборную службу, ставшую для представителей благородного сословия своеобразной почетной обязанностью³⁰. Именно выборные должности стали основным объектом интересов для вышедших в отставку офицеров, поскольку это была хорошая стартовая площадка для дальнейшего перехода в статскую службу.

Дальнейшие изменения в государственной службе связаны с восшествием на престол Павла I, решившего преобразовать дарованное Петром III право служить в обязанность. По указу от 1 января 1797 года «О восстановлении при Сенате и коллегиях обучения юнкеров канцелярскому делопроизводству и прочим наукам» должность коллегии-юнкера была восстановлена. Для обучения на должность коллегии-юнкеров брали двенадцатилетних дворянских недорослей, которые по окончании курса обучения получали должность коллегии-юнкера (14-й класс) или, если уровень их подготовки был невысок, становились титулярными (т. е. номинальными) юнкерами. Чин коллегии-юнкера такие неучи вынуждены были в течение двух лет выслуживать далее сами³¹.

Интересно отметить, что если в начале XVIII столетия дворянских недорослей заставляли учиться, то в конце века количество желающих получить образование было столь велико, что законодатель вынужден был вводить ограничения. Вызвано это было тем, что в царствование Павла I военная служба была столь тяжела, что многие дворяне стремились сделать служебную карьеру в статской службе [10, с. 145]. В связи с этим указом от 5 октября 1799 года Павел I строго предписал зачислять детей потомственных дворян в статскую службу исключительно по решению самого императора. Спустя год указ от 30 ноября 1800 года распространил этот же порядок и на детей личных дворян³².

²⁹ ПСЗРИ-1. Т. XXII. № 16187 от 21 апреля 1785 года «Грамота на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства».

³⁰ ПСЗРИ-1. Т. XVII. № 12465 от 5 сентября 1765 года «О порядке производства нижних канцелярских служителей в чины и определения на классные места; о приеме малолетних дворян в службу, и о производстве в судейские звания, а военных отставных в статские чины»; Т. XX. № 14831 от 9 января 1779 года «О наполнении канцелярий в наместничествах приказными служителями»; Т. XXII. № 16187 от 21 апреля 1785 года «Грамота на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства».

³¹ ПСЗРИ-1. Т. XXIV. № 17707 от 1 января 1797 года «О восстановлении при Сенате и коллегиях обучения юнкеров канцелярскому делопроизводству и прочим наукам».

³² ПСЗРИ-1. Т. XXV. № 19136 от 5 октября 1799 года «О незаписывании никого из не служащих дворянских детей, в статскую службу, без высочайшего утверждения»; Т. XXVI. № 19271 от 11 февраля 1800 года «О неопределении чиновников ни в какую службу без представления Сенату». Эти решения были отменены Александром I указами 2 апреля 1801 г. «О восстановлении жалованной дворянству грамоты» и 5 мая 1801 г. «О восстановлении статей Дворянской грамоты, отмененных некоторыми указами».

Вследствие этого были существенно ужесточены требования, предъявляемые к отставным офицерам, подающим прошения о переводе их в статскую или выборную службу. Так, указом от 12 апреля 1800 года отставные офицеры могли поступать на статскую службу также только по личному назначению самого императора³³.

Обратил Павел I внимание и на податных лиц, находящихся на статской службе. Снискавшим всеобщую популярность указом от 14 августа 1798 года «О исключении приказного звания людей из подушного оклада...» все чиновники и канцелярские служащие были изъяты из подушного оклада. Кроме того, с этого момента прием на государственную службу купцов, городских обывателей, крестьян и других лиц податного звания осуществлялся только по представлению Сената³⁴.

Павел I, считавший невозможным пребывание госслужащего в подушном окладе, продолжил свою политику в этом направлении указами от 9 апреля и 5 мая 1800 года. Первый указ касался исключения из числа податных людей, «дворянство свое доказавших», второй — однодворцев, имеющих обер-офицерские чины³⁵. Тем не менее администрации на местах по-прежнему сами решали проблему нехватки кадров.

Вступив на престол, Александр I отменил лишь указы, ограничивающие права дворян при поступлении в статскую службу, оставив широко открытым допуск на госслужбу для представителей всех слоев населения Российской империи за исключением крепостных крестьян³⁶.

Заключение

На протяжении всего XVIII столетия российскому правительству так и не удалось успешно решить ряд задач, связанных с формированием статской службы. Существовавшая с самого ее зарождения при Петре I проблема кадров сохранилась, невзирая на все предпринимаемые государством усилия. Попытка Петра I создать государственный аппарат, состоящий исключительно из дворян, закончилась провалом. Дворяне, вынужденные по принуждению идти на презираемую ими гражданскую службу, в большинстве случаев не имели необходимой подготовки и знаний, приобретение которых, в свою очередь, также обернулось принуждением

³³ ПСЗРИ-1. Т. XXVI. № 19376 от 12 апреля 1800 года «О неопределении в статскую службу тех, кои при отставке из военной не назначаются именно к определению в оную».

³⁴ ПСЗРИ-1. Т. XXV. № 18622 от 14 августа 1798 года «О исключении приказного звания людей из подушного оклада и о неопределении в статскую службу из купеческого, мещанского и другого подушного подати несущего звания, без представления Сенату о надобности в оных».

³⁵ ПСЗРИ-1. Т. XXVI. № 19375 от 9 апреля 1800 года «О представлении о состоящих в подушном окладе, но дворянство доказавших, в Герольдию на рассмотрение, с приложением выданных им грамот и других на дворянство доказательств»; № 19413 от 5 мая 1800 года «Об исключении однодворцев, дослужившихся до обер-офицерских чинов, из однодворческого оклада».

³⁶ ПСЗРИ-1. Т. XXVI. № 19810 от 2 апреля 1801 года «Манифест о восстановлении жалованной дворянству грамоты»; № 19856 от 5 мая 1801 года «О восстановлении статей Дворянской Грамоты отмененных некоторыми указами».

со стороны государства. Коллежская и губернская реформы Петра I, увеличившие количество государственных служащих, вызвали к жизни еще больший всплеск дефицита профессиональных кадров. При этом львиная доля чиновничества едва ли понимала суть петровских преобразований. Реализация реформ по-прежнему покоилась на патриархальной практике приказного управления, вписанного в новую, незнакомую и непривычную ему форму. Это порождало механический характер исполнения воли законодателя. На фоне войны со Швецией, опустошившей государственный аппарат, эта проблема приобретала хронический характер.

Следствием этого становится массовое привлечение на государственную службу лиц из недворянских сословий, в том числе и податных. С помощью выслуги чина сделать дворян из детей приказных и священников было намного проще. Эти люди обладали необходимой базовой подготовкой и, главное, были грамотны. После издания манифеста 18 февраля 1762 года и упразднения должности коллегии-юнкеров правительство, вынужденно предоставив дворянам право служить по своему желанию, приобрело дополнительные проблемы в статской службе, возникшие вследствие многочисленных случаев перехода в нее отставных офицеров.

Губернская реформа 1775 года порождает новое расширение численности государственного аппарата, а следовательно, и расходов на его содержание. Несмотря на противодействие правительства, отставные военные продолжают активно занимать руководящие должности в статской службе, но из-за отсутствия у них должных знаний и опыта секретари и канцеляристы по-прежнему оказываются просто незаменимыми кадрами. Поэтому правительство, желая сохранить государственную службу дворянской, по-прежнему вынуждено не только закрывать глаза на прием на госслужбу выходцев из податных сословий, но и официально освобождать их от подушной подати, наступая на горло интересам государственной казны. Попытки Павла I решить старые проблемы статской службы путем возрождения должности коллегии-юнкера и принуждения дворян к службе оказались столь же безуспешны, как и усилия его предшественников, и немедленно завершились с его гибелью.

Литература

1. Барциц И. Н., Краковский К. П. Кадры для царя и государства (XVIII век) // Государственная служба. 2019. Т. 21. № 5. С. 112–118.
2. Готье Ю. В. История областного управления в России от Петра I до Екатерины II: в 2 т. М.: Тип. Г. Лиснера и Д. Сивко, 1913. Т. 1. 472 с.
3. Долгов А. А. Формирование правовых основ государственной службы в Российской империи второй половины XVIII века // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2012. № 4. С. 16–20.
4. Евреинов В. А. Гражданское чиновничество в России. Исторический очерк. СПб.: Тип. А. С. Суворина, 1887. 87 с.
5. Ключевский В. О. Курс русской истории. Ч. IV. Лекция LXIX. М.: Мысль, 1989. 400 с.
6. Львов А. В. История отечественной государственной службы. М.: МГПУ, 2018. 206 с.

7. Мрочек-Дроздовский П. Н. Областное управление России XVIII века до учреждения о губерниях 7 ноября 1775 г. Ч. 1. Областное управление эпохи первого учреждения губерний (1708–1719 гг.). М.: Университетская тип. (Катков), 1876. 350 с.
8. Пашенцев Д. А. Государственные преобразования петровского времени через призму историко-антропологической теории права (к 300-летию провозглашения Российской империи // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». 2021. № 1. С. 27–34.
9. Писарькова Л. Ф. Государственное управление России с конца XVII до конца XVIII века. М.: РОССПЭН, 2007. 744 с.
10. Романович-Словатинский А. В. Дворянство в России. Киев: Т-во «Печатня С. П. Яковлева», 1912. 578 с.
11. Троицкий С. М. Русский абсолютизм и дворянство в XVIII в. М.: Наука, 1974. 396 с.
12. Фаизова И. В. «Манифест о вольности» и служба дворянства в XVIII в. М.: Наука, 1999. 222 с.
13. Raeff M. Home, school, and service in the life of the 18th-century Russian nobleman. *The Slavonic and East European Review*. 1962. Vol. 40. Issue 95. P. 295–307.

Literatura

1. Barcicz I. N., Krakovskij K. P. Kadry` dlya czarya i gosudarstva (XVIII vek) // *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. T. 21. № 5. S. 112–118.
2. Got`e Yu. V. Istoriya oblastnogo upravleniya v Rossii ot Petra I do Ekateriny` II: v 2 t. М.: Тип. G. Lissnera i D. Sivko, 1913. T. 1. 472 s.
3. Dolgov A. A. Formirovanie pravovy`x osnov gosudarstvennoj sluzhby` v Rossijskoj imperii vtoroj poloviny` XVIII veka // *Vestnik Krasnodarskogo universiteta MVD Rossii*. 2012. № 4. S. 16–20.
4. Evreinov V. A. Grazhdanskoe chinoproizvodstvo v Rossii. Istoricheskij ocherk. SPb.: Тип. A. S. Suvorina, 1887. 87 s.
5. Klyuchevskij V. O. Kurs russkoj istorii. Ch. IV. Lekciya LXIX. М.: My`sl`, 1989. 400 s.
6. L`vov A. V. Istoriya otechestvennoj gosudarstvennoj sluzhby`. М.: МGPU, 2018. 206 s.
7. Mrochek-Drozдовskij P. N. Oblastnoe upravlenie Rossii XVIII veka do uchrezhdeniya o guberniyax 7 noyabrya 1775 g. Ch. 1. Oblastnoe upravlenie e`poxi pervogo uchrezhdeniya gubernij (1708–1719 gg.). М.: Universitetskaya tip. (Katkov), 1876. 350 s.
8. Pashencev D. A. Gosudarstvenny`e preobrazovaniya petrovskogo vremeni cherez prizmu istoriko-antropologicheskoy teorii prava (k 300-letiyu provozglasheniya Rossijskoj imperii // *Vestnik MGPU. Seriya «Yuridicheskie nauki»*. 2021. № 1. S. 27–34.
9. Pisar`kova L. F. Gosudarstvennoe upravlenie Rossii s koncza XVII do koncza XVIII veka. М.: ROSSPE`N, 2007. 744 s.
10. Romanovich-Slovatinskij A. V. Dvoryanstvo v Rossii. Kiev: T-vo «Pечатnya S. P. Yakovleva», 1912. 578 s.
11. Troiczkiy S. M. Russkij absolyutizm i dvoryanstvo v XVIII v. М.: Nauka, 1974. 396 s.
12. Faizova I. V. «Manifest o vol`nosti» i sluzhba dvoryanstva v XVIII v. М.: Nauka, 1999. 222 s.
13. Raeff M. Home, school, and service in the life of the 18th-century Russian nobleman. *The Slavonic and East European Review*. 1962. Vol. 40. Issue 95. P. 295–307.

Статья поступила в редакцию: 10.06.2022;
одобрена после рецензирования: 26.06.2022;
принята к публикации: 29.06.2022.

The article was submitted: 10.06.2022;
approved after reviewing: 26.06.2022;
accepted for publication: 29.06.2022.