

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА В XVIII ВЕКЕ

Гусарова Марина Евгеньевна

Доцент, кандидат исторических наук, Муромский институт (филиал), Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Владимирский государственный университет им. Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых»
gusarova.m@mail.ru

LEGAL REGULATION OF SOCIAL PROTECTION OF CIVIL SERVANTS OF THE RUSSIAN STATE IN THE 18TH CENTURY

M. Gusarova

Summary: The article examines the directions of state policy in Russia in the XVIII century in relation to civil servants. These directions are formulated based on the analysis of normative acts contained in the Complete Collection of Laws of the Russian Empire. Firstly, the dynamics of the material provision of officials of different levels using statistical indicators, their work and rest is traced. Secondly, the issues of education, treatment and health protection of employees and their family members are disclosed. Thirdly, such an aspect of state policy as pension provision for this category of the population using archival documents on the example of the Vladimir province is considered. In general, the reformatory activity of the rulers of the XVIII century was, on the one hand, aimed at improving the social well-being of civil servants, on the other hand, it imposed several restrictions on the use of these benefits.

Keywords: official, civil service, salary, work, rest, education, treatment, pension provision, support system.

Аннотация: В статье рассматриваются направления государственной политики в России в XVIII веке в отношении государственных служащих. Данные направления сформулированы по анализу нормативных актов, содержащихся в Полном Собрании законов Российской империи. Во-первых, прослеживается динамика материального обеспечения чиновников разного уровня с использованием статистических показателей, их труда и отдыха. Во-вторых, раскрываются вопросы образования, лечения и охраны здоровья служащих и членов их семей. В-третьих, рассматривается такой аспект государственной политики, как пенсионное обеспечение данной категории населения использованием архивных документов на примере Владимирской губернии. В целом реформаторская деятельность правителей XVIII века была, с одной стороны, направлена на улучшение социального самочувствия государственных служащих, с другой – вводила ряд ограничений на пользование этими благами.

Ключевые слова: чиновник, государственная служба, жалование, труд, отдых, образование, лечение, пенсионное обеспечение, система поддержки.

XVIII век был веком реформ, начиная с Петра I. Они касались изменений во многих сферах общественной жизни, в том числе и государственной службы. Обеспечение системы управления профессиональными служащими – одна из задач, которую решало государство на протяжении всего столетия. Об этом свидетельствуют указы, периодически издававшиеся в отношении данной категории населения в рассматриваемый период. Данная проблематика не является новой в научном историческом поле. Вопросы правового статуса, регулирования гражданской службы, жалования, социального состава чиновников не раз выступали предметом научного обсуждения [1], [2], [3]. Но, во-первых, данные вопросы рассматривались либо применительно к определенному периоду XVIII века, либо охватывали еще период XIX века. Во-вторых, затрагивали одну из сторон функционирования государственной службы. В нашем исследовании, с одной стороны, мы ограничим временные рамки XVIII веком. С другой – рассмотрим в комплексе правовое регулирование социальных аспектов гражданской службы (в современном понимании – социальную защиту). Это

и будет выступать целью данного исследования. Для ее достижения необходимо решить следующие задачи: проанализировать нормативную базу, регулирующую вопросы жалования чиновников, их образования, охраны здоровья, социального и пенсионного обеспечения.

Первоначально проследим эволюцию материального обеспечения гражданских служащих. В правление Петра I они получали не только денежное, но и натуральное жалование, а также средства на мелкие расходы. При этом оклады одной и той же должности в различных центральных учреждениях отличались [4, С. 76].

После выхода Табели о рангах жалование гражданским служащим центральных органов определялось вдвое меньше, чем соответствующим должностям в военной службе: «Коллежским членам половина жалования против армейских офицеров, також и рационов, которые оные получают на квартирах» [5, С. 384]. Время от времени императорам писались прошения о прибавке к жалованиям. И в большинстве случаев власть шла на уступки. Так, в 1725 г. было увеличено на 19 руб. жало-

ванье коллежским прокурорам (6 класс) по сравнению с советниками того же класса, которое составило 400 руб. в год [5, С. 436]. В 1744 г. было увеличено жалование служащим коллегии иностранных дел в общей сумме на 7000 руб. по сравнению с 1725 г. Несмотря на увеличение количества служащих, как пишется в указе, их все равно было недостаточно для обеспечения функционирования коллегии [6, С. 131].

Проблема нехватки кадров «достойных в знании и честных» стояла достаточно остро, особенно для судебных инстанций. Об этом писала Екатерина II в Манифесте 1763 г., т.к. «многие наши верноподданные от разных судебных правительств, а особливо в отдаленных от резиденции нашей местах, не только не получают в делах своих скорого и справедливого по законам решения, но еще от насилия и лихоимства, или лучше сказать, от самых грабежей во всеконечное разорение и нищенство приходят» [7, С. 457]. Екатерину II, проводившую политику просвещенного абсолютизма, корона обязывала «иметь труд и попечение о пользе и благоденствии народа». Чтобы служители были честными, необходимо «дать им к безбедному пропитанию по мере каждого довольное жалование» [7, С. 458]. Такая же проблема существовала и в финансовых учреждениях. Многие государственные служащие в финансовых учреждениях не имели возможности получить более высокий чин и высокое жалование из-за того, что карьерный рост чиновника зачастую зависел не от уровня образования или опыта его работы, а от происхождения. В итоге многие из них пытались увеличить свой доход за счет злоупотреблений служебным положением [8, С. 22].

Жалование выдавалось раз в четыре месяца, что не раз подтверждалось указами: «...так и впредь то жалование Коллежским членам и управителям давать из Штатс-Канторы, а на приказных и нижних служителей в те Коллегии и Канцелярии отсылать по прошествии каждой трети...» [9, С. 437].

Теперь рассмотрим эволюцию материального обеспечения чиновников губернских и местных учреждений. При Петре I размер оклада губернских чиновников регулировался указом от 28 января 1715 г. [10, С. 139]. При этом губернатор Санкт-Петербургской губернии жалование получал в 2 раза больше, чем остальные губернаторы (2400 руб. против 1200 руб.), а вице-губернатор – в 5 раз (3000 руб. против 600 руб.). Заметна также разница и для других должностей. (Такая разница определялась статусностью губернии, поскольку в это время Санкт-Петербург уже являлся столицей российского государства.) Что касается хлебного жалования, которое было обязательным дополнением к денежному, то проследить закономерность здесь достаточно трудно. Впоследствии натуральное жалование полностью заменилось денежным. В 1755 г. годовой оклад губернаторов

составлял 809 руб. 40 коп., 1550 руб. (Выборгская губ.), 4188 руб. (Оренбургская губ.). Оклад их «товарищей» варьировался от 98 руб. 40 коп. до 1200 руб. [11, С. 260]. В 1763 году жалование губернатора 3 или 4 класса определялось в размере 2250 руб., его заместителей («товарищей») 5 или 6 классов – 750 руб. [12, С. 68]. Как видно из приведенных цифр в XVIII веке не существовало единого подхода к определению размера окладов губернских начальников.

Своеобразной формой «социальной» поддержки была возможность для чиновников получить статус личного или потомственного дворянства. Приобрести статус потомственного дворянина можно было с получением чина 8-го ранга на статской службе. Статские чины 9–14-го классов давали их обладателям статус личного дворянства. Но сделать это было не так просто, и условия их получения к концу века все более усложнялись. В соответствии с указом от 5 сентября 1765 г. чин 14-го класса давался лишь при получении должности этого класса. Если чиновник не был дворянином, то приобретение чина 8-го класса, делавшего его обладателя потомственным дворянином, связывалось с условием беспорочной двенадцатилетней службы [13, С. 47].

Важную роль в системе поддержки служащих играли поощрения за беспорочное выполнение служебных обязанностей. В частности, в финансовых ведомствах особое значение имела экономия государственного бюджета, поэтому поощрения получали те служащие, которые «доходы в целости сохранили и преумножили» и не были замечены в растратах [14, С. 23].

Труд и отдых государственных служащих центральных органов, как необходимое условие их удовлетворительного «социального самочувствия», еще со времен Петра I был также предметом правового регулирования, о чем свидетельствует указ от 28 февраля 1720 г., представлявший собой генеральный регламент коллегий. Рабочий день для членов коллегий длился всего 5 часов (начинался он с 8 или 6 утра). Рабочая неделя составляла 5 дней, исключая праздники, к которым относились религиозные и дни ангелов государей. Для «приказных людей» время работы определял президент коллегии. Но этим же указом вводилась и система наказаний: за каждый отсутствующий час вычиталось недельное жалование [15, С. 143]. Отпуск давался летом на 4 недели, но не всем сразу. Также отдых полагался в рождественские праздники с 25 декабря по 7 января, в Великий пост (на первой и последней неделе), неделю на Пасху. При отъезде более, чем на восемь дней, требовалось разрешение. Если по неуважительной причине чиновник опаздывал из отпуска, то у него вычитали жалование по следующему принципу: за каждый день опоздания – по неделе, а за неделю – по месяцу [15, С. 145–146]. Чуть позже почти такое же распоряжение вышло и в отноше-

нии высших чиновников (членов сената), отправляющих свою службу в Москве [15, С. 644–645]. Несмотря на достаточно мягкие требования к режиму труда, в реальности сенаторы и члены коллегий не всегда соблюдали их: «...не в указанные часы, но весьма поздно и не дожидаясь указанного времени...», что доказывается принятыми в более позднее время указами 1739 г. [16, С. 793] и 1754 г. [17, С. 194 – 195], пытавшимися призвать к порядку нерадивых чиновников.

Чтобы обеспечить «способными и достойными» людьми государственные структуры в отдаленных городах (далее 1500 верст от Москвы), предполагалось при назначении на должность оплачивать чиновникам переезд: «Сенату на все Департаменты 12000 руб. (375 человек по штатам 1763 г.), ... Канцелярии от строения дорог 500 руб. (23 человека), а Губернаторам каждому по 500 рублей» [18, С. 540].

В силу разных причин, в первую очередь, продолжительная болезнь, чиновники могли выйти в отставку. Но впоследствии они по желанию могли вернуться на службу в той же должности [19, С. 401–402].

Затронем теперь вопросы, связанные с образованием государственных служащих, о чем, в свою очередь, проявил заботу еще Петр I.

В 1720 г. был введен чин коллежского юнкера. Он присваивался молодым людям, которые принимались в коллегии, конторы, присутственные места и проходили обучение. В течение XVIII века государство контролировало их образование, что подтверждается указами 1724 г. «О предоставлении в Сенат полугодичных ведомостей о обучающихся в школах...» (обучение юнкеров для службы в коллегиях), 1752 г. «О коллежских юнкерах, о их рангах, звании, жаловании, производстве и обучении...», 1754 г. «О наблюдении в присутственных местах за обучением юнкеров и о рапортовании по третям года генерал-прокурору о их поведении и успехах в отправлении секретарской должности по назначении в оную». После изменения порядка производства и отставки статских чинов при Екатерине II существование чина коллежского юнкера на какое-то время потеряло смысл. Но при Павле I была сделана попытка восстановить этот чин, что, в свою очередь, заставило императора принять решение о возобновлении в 1797 г. при Сенате школы для юнкеров: «Цель учреждаемой... школы... есть образование благородных чиновников для гражданской службы [20, С. 276].

В определенной степени система поддержки приказных людей распространялась и на членов их семей, в том числе образования детей. В частности, в 1714 г. Петр I повелел обучать арифметике и геометрии детей дворянских и приказного чина, дьячих и подьяческих.

Обучаться дети должны были в школах при архиерейских домах или монастырях. Во время обучения им полагалось содержание в размере 3 алтына и 2 деньги на день. Плата за обучение в размере 1 руб. бралась после того, как ученик заканчивал обучение и получал соответствующий документ [21, С. 86]. Также членов семей чиновников мог частично касаться указ Елизаветы Петровны от 1761 г. «О назначении монастыря в Москве для призрения в оном вдов и сирот заслуженных людей, и о сборе по сему предмету сведений». В соответствии с ним «жены во вдовстве» и дочери-сироты, «покровительства и пропитания не имеющие», должны были призреваться в Ивановском девичьем монастыре в Москве (или в другом похожем), а императрица жертвовала на их содержание некоторую сумму [22, С. 737].

Охарактеризуем теперь вопросы правового регулирования охраны здоровья чиновников, что, на наш взгляд, также являлось частью складывающейся государственной социальной политики в отношении этой категории.

В 1721 г. выходит указ о вычете раз в год по копейке с каждого рубля жалованья на госпиталь «у всяких чиновных людей», которые должны были отдаваться лазаретским комиссарам [23, С. 466]. Это же правило подтвердила и Екатерина II в 1781 г., дополнив его таким источником дохода, как назначаемая пенсия. В том же году сенатским указом законодательно утверждался принцип «вычета денег по копейке с рубля» на медикаменты, распространяемый на чиновников «Малороссийских правительств», введенный еще генерал-губернатором П.А. Румянцевым-Задунайским в 1766 г. [24, С. 247 – 248]. В случае болезни или старости чиновники отправлялись в госпитали.

В заключении остановимся на вопросе о пенсионном обеспечении чиновников, который стал предметом правового регулирования только во второй половине XVIII века. Об этом свидетельствует утвержденный Екатериной II доклад Сената от 1764 г.: «...дать каждому по количеству персоны и его состояния пенсион...». Чтобы получить пенсию, надо было отслужить беспорочно 33 года (исключение делалось в случае болезни или увечья, не позволяющего далее нести службу). Но и в этом случае государство не гарантировало получение пенсии. Поскольку на всё пенсионное обеспечение выделялось 25000 руб., то приходилось ждать смерти другого пенсионера. Перед чиновником, выходящим на пенсию, стоял выбор: либо повышение в чине, либо получение пенсии. Размер пенсии составлял половину жалованья. Материалы Государственного архива Владимирской области позволяют привести некоторые данные по получаемым пенсиям чиновникам в 1793 г.: коллежский советник – 594 руб. (с вычетом на госпиталь 6 руб.) и 222,75 руб., канцелярист – 35,64 руб., надворный советник – 297 руб.

(с вычетом на госпиталь) [25]. Документы 1798 г. показывают, что коллежский советник получал пенсию 200 руб., вдова действительного статского советника (председатель уголовной палаты) – 420 руб., вдова коллежского советника – 420 руб., статский советник – 300 руб., титулярный советник – 100 руб. [26]. Разница объяснялась тем, что размер пенсии зависел не только от класса и чина, но и от величины денежного оклада, занимаемой должности, продолжительности службы.

Подводя итог, можно сделать следующие выводы. Реформаторская деятельность правителей XVIII века не обходила стороной и государственную статскую службу. От социального самочувствия гражданских служащих зависела эффективность управления. В первую очередь, необходимо было обеспечить определенный уровень

жизни, основу которого составляло материальное обеспечение. В течение столетия происходил перевод гражданских служащих от денежного и натурального жалования на полностью денежное жалование. Повышение уровня от времени «зарплаты» чиновникам происходило не только по инициативе правителей, но и по просьбе, которая, как правило, удовлетворялась. Социальная политика в отношении этой категории населения не ограничивалась только материальной стороной. Она затрагивала и вопросы возможности продвижения по службе, охраны здоровья, образования и, что на наш взгляд немаловажно, пенсионного обеспечения. Но нужно признать, что, с одной стороны, государство пыталось проявлять социальную заботу в отношении гражданских служащих, с другой же – вводило жесткие ограничения на пользование этими социальными «благами».

ЛИТЕРАТУРА

1. Павлова Д.С. Чиновники местных финансовых учреждений в конце XVIII – первой половине XIX века (на материалах верхневолжских губерний) / Д.С. Павлова // Вестник ЯрГУ. Серия Гуманитарные науки. – 2011. – № 1(15). – С. 21–25.
2. Истомина Н.А. О планировании расходов на содержание государственного аппарата в России в XVIII веке / Н.А. Истомина // Финансы и кредит. – 2011. – № 22 (454). – С. 74–78.
3. Метушевская Т.И. Система гарантий государственных (статских) служащих в России в XVIII – первой половине XIX века / Т.И. Метушевская // Историко-правовые проблемы: Новый ракурс. – 2022. – № 3. – С. 16–26.
4. Истомина Н.А. О планировании расходов на содержание государственного аппарата в России в XVIII веке / Н.А. Истомина // Финансы и кредит. – 2011. – № 22 (454).
5. Полное собрание законов Российской империи. Издание 1. – Санкт-Петербург, 1830. – Т. 7.
6. Полное собрание законов Российской империи. Издание 1. – Санкт-Петербург, 1830. – Т. 12.
7. Полное собрание законов Российской империи. Издание 1. – Санкт-Петербург, 1830. – Т. 16.
8. Павлова Д.С. Чиновники местных финансовых учреждений в конце XVIII – первой половине XIX века (на материалах верхневолжских губерний) / Д.С. Павлова // Вестник ЯрГУ. Серия Гуманитарные науки. – 2011. – № 1(15).
9. Полное собрание законов Российской империи. Издание 1. – Санкт-Петербург, 1830. – Т. 7.
10. Полное собрание законов Российской империи. Издание 1. – Санкт-Петербург, 1830. – Т. 5.
11. Троицкий С.М. Русский абсолютизм и дворянство в XVIII в. Формирование бюрократии. – М.: Наука, 1974. – 396 с.
12. Полное собрание законов Российской империи. Издание 1. – Санкт-Петербург, 1830. – Т. 44. Часть 2: штаты по гражданской части (1715–1800).
13. Львов А.В. Табель о рангах 1722 года и эволюция чиновничества в XVIII веке / А.В. Львов // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». – 2022. – № 3 (47).
14. Павлова Д.С. Чиновники местных финансовых учреждений в конце XVIII – первой половине XIX века (на материалах верхневолжских губерний) / Д.С. Павлова // Вестник ЯрГУ. Серия Гуманитарные науки. – 2011. – № 1(15).
15. Полное собрание законов Российской империи. Издание 1. – Санкт-Петербург, 1830. – Т. 6.
16. Полное собрание законов Российской империи. Издание 1. – Санкт-Петербург, 1830. – Т. 10.
17. Полное собрание законов Российской империи. Издание 1. – Санкт-Петербург, 1830. – Т. 14.
18. Полное собрание законов Российской империи. Издание 1. – Санкт-Петербург, 1830. – Т. 19.
19. Полное собрание законов Российской империи. Издание 1. – Санкт-Петербург, 1830. – Т. 16.
20. Полное собрание законов Российской империи. Издание 1. – Санкт-Петербург, 1830. – Т. 24.
21. Полное собрание законов Российской империи. Издание 1. – Санкт-Петербург, 1830. – Т. 5.
22. Полное собрание законов Российской империи. Издание 1. – Санкт-Петербург, 1830. – Т. 15.
23. Полное собрание законов Российской империи. Издание 1. – Санкт-Петербург, 1830. – Т. 6.
24. Полное собрание законов Российской империи. Издание 1. – Санкт-Петербург, 1830. – Т. 21.
25. Государственный архив Владимирской области. – Ф. 301. – Оп. 1. – Д. 64. – Л. 79 об., 168, 317 об.
26. Государственный архив Владимирской области. – Ф. 40. – Оп. 1. – Д. 652. – Л. 2–3 об.

© Гусарова Марина Евгеньевна (gusarova.m@mail.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»