

# Административно-правовое регулирование государственной службы царской России: историко-правовой анализ

И.А. Черепанов

Ключевые слова: государственная служба, система государственной службы, государственное управление, институт государственной службы

Адрес для корреспонденции: anepomnyashchiy@deloitte.ru

*Атрибутом развития российской государственности является развитие института государственной службы, который изначально возник в Древней Руси, продолжил формироваться в Российской империи и советский период, продолжает активно развиваться и совершенствоваться в Российской Федерации на современном этапе. Историко-правовой анализ развития государственной службы как социального и правового института необходим, в первую очередь, для практического использования богатого исторического опыта в процессе государственного строительства, обеспечения эффективной работы всех государственных институтов власти, а также институтов народовластия. Более того, история показывает характерные для различных периодов ошибки тех или иных реформ, что позволяет сделать определенные выводы, с тем, чтобы избежать этих ошибок в дальнейшем.*

Исследования российских и зарубежных ученых говорят о том, что государство, как и его институты, имеет достаточно глубокие исторические корни. На протяжении веков наметилась тенденция превалирования именно правового метода регулирования общественных отношений во всех сферах его жизнедеятельности, в частности в сфере государственно-властных отношений.

Зарождение государственности как сложной и многогранной формы организации общественной жизни, направленной на ее организационное и правовое упорядочивание, потребовало создания для этого различных структур и механизмов. При этом наиболее важным направлением функционирования и развития различных институтов государства является государственное управление, осуществляемое посредством государственной службы — неотъемлемого звена механизма любого государства.

Российская государственная служба, как и любой другой публичный социальный институт, имеет богатую историю развития и правового регулирования. Россия исторически относится к числу тех стран, для которых наличие сильного государства являлось главным условием выживания

народа, территориальной целостности, поступательного экономического и культурного развития. Изучение исторической практики и особенностей организации и функционирования государственной службы имеет научный и практический интерес для строительства современной эффективной государственной службы.

«...История — это большая река, которая испокон веков впитывает в себя, содержит в себе, перемалывает и усваивает все, что привносится жившими и живущими поколениями. В ней каждое поколение получает определенное наследство от предшественников, пользуется им, обогащает или разбазирует его и передает потомкам. Очевидно также, что каждое поколение действовало в складывавшихся в его время обстоятельствах в рамках имевшейся в его распоряжении социальной информации, из чего-то исходило, чем-то руководствовалось и к чему-то стремилось. Отсюда необходимость уважения к предкам, даже тогда, когда мы пересматриваем их взгляды и ценности, переделываем совершенное ими. Любое поколение, которое не знает, не понимает и не ценит своей истории, не может формировать в своей среде отношения достоинства и чести» [1].

Зарождение явления «государственная служба» происходит по мере становления самой российской государственности, когда сформировались три наиболее крупных княжества Руси — Киевское, Владимирское и Новгородское. Именно в период образования Древнерусского государства, на наш взгляд, появляются первые признаки государственной службы как особого вида деятельности «по обеспечению исполнения полномочий государства» [2].

Древнерусское государство, просуществовавшее более двух с половиной веков, было крупнейшим в средневековой Европе и занимало значительную территорию. Закладывание основ государственного управления и государственной службы первоначально было связано с военной организацией и строилось на принципах вассалитета (отношение подчиненности, зависимости). Представителем верховной власти или, иначе говоря, главным государственным служащим в Киевской Руси являлся великий князь. Его полномочия были весьма обширны, поскольку он выступал как законодатель, военный предводитель, верховный администратор и как верховный судья. Со времен первых русских князей Рюрика и Олега княжеская власть была наследственной, и это придавало ей легитимность в глазах современников.

Основной поддержкой и опорой власти киевских князей была дружина, которая всегда находилась при князе и являлась средством принуждения и управления. Дружинники занимали наиболее высокие должности при дворе и, помимо военных, выполняли функции по взиманию налогов (дани), защите интересов князя, а также населения страны от внешних и внутренних врагов, многие становились слугами при княжеском дворе и в княжеском хозяйстве (тиуны).

В практике управления и судопроизводства князь опирались на неписанное народное право славян — «Закон Русский». Позднее, в начале XI в. при правлении Ярослава Мудрого появился текст писанного русского права под названием «Русская правда», которая содержала нормы как гражданского, так и уголовного права. «Русская правда» устанавливала меру наказания за те или иные проступки и преступления. Кроме того «Правда Ярослава», как ее еще называли, регламентировала также личную безопасность и права на собственность каждого служивого из подданных князя.

Система государственной службы Киевской Руси выглядела следующим образом:

- ▶ великий князь;
- ▶ князя «иже по городам» (как правило, дети или родственники великого князя);
- ▶ старшая дружина («бояре») — советники князя;
- ▶ младшая дружина («отроки», «детские») — сборщики дани-подати и судебных штрафов;
- ▶ церковнослужители [3].

Период феодальной раздробленности и следующее за ним татаро-монгольское иго, хотя и притормаживали зарождающуюся систему государственной службы, но остановить процесс ее развития не смогли.

Численность служивых людей постоянно росла, а вместе с этим расширялась и сфера их деятельности. Москва, как отмечают историки-правоведы [3-5], максимально использовала механизм власти с целью накопления сил и средств для достижения зрелой, стабильной и успешно развивающейся государственности. Развитие Московского княжества привело к усложнению административно-территориального устройства России. Княжество подразделялось на уезды, которые, в свою очередь, делились на волости и станы. Городом и пригородным станом руководил наместник из бояр, волостями — «волостители». Они осуществляли судебные, военные функции, ведали служивыми людьми более низкого чиновничьего ранга. За свою работу брали «корм» с населения натуральным хозяйством. Такая система административно-правового управления получила название «кормление».

Образование в XVI в. русского централизованного государства с единой вертикальной верховной властью и общим для всей страны законодательством оказало влияние и на чиновничий аппарат, который стал более высокопрофессиональным. Высшим законодательным и управленческим органом, вплоть до Петровских преобразований, стала Боярская дума. Правом участия в Боярской думе пользовались те, кому «жаловались» государем придворные звания или «думные чины». Закладывались основы приказной системы, взявшей на себя административные, военные, дипломатические, судебные, финансовые и другие функции. Формировалась единая система центральных и местных правительственных учреждений. Окончательное оформление приказного строя стало основным стержнем системы государственного управления почти на 200 лет.

Исследуя историко-правовые проблемы государственной службы, нельзя не затро-

нуть опричнину Ивана Грозного, введенную в стране в разгар Ливонской войны в 1565 г. В опричнину царь выделил часть уездов государства и «1000 голов» бояр и дворян. В опричных землях было особое право управления по образцу общегосударственного: своя дума, свои приказы, своя казна. Оставшаяся часть территории страны именовалась «земщиной». Она жила по прежнему праву, со старыми госучреждениями и Боярской думой. Ближайшим результатом опричнины стал тяжелейший экономический кризис. Выйти из него ни Ивану Грозному, ни его преемникам не удавалось долгие годы.

Одним из наиболее важных законодательных актов XVII в. справедливо можно назвать Соборное уложение 1649 г., положения которого регламентировали все основные стороны жизнедеятельности государственных учреждений в течение двух последующих веков. Рассматривая деятельность государственных служащих того времени по организации государственного строительства в России, можно сделать вывод, что уже к концу XVII в. она все больше тяготела к абсолютизму, который окончательно оформился в период правления Петра I. Характерной чертой абсолютизма является то, что глава государства рассматривается с юридической точки зрения как единственный источник законодательной и исполнительной власти.

Восшествие на престол в 1682 г. молодого Петра I ознаменовало очередную веху в истории становления и развития российской

государственности и государственной службы в частности. В этот период государственная служба претерпевает качественно новые изменения, происходит поиск новых, более эффективных методов работы государственных служащих, а также более совершенных форм организации государственного чиновничьего аппарата.

Для проводимых преобразований Петр I заставляет дворянство служить государству. Правовой статус дворянства был существенно изменен с принятием Указа о единонаследии 1714 г., который закреплял наследование поместья только за старшим сыном. Остальные дети вынуждены были устраиваться на военную или гражданскую службу и служить за жалование. И поскольку военная служба была более привлекательна, чем гражданская, дворянство предпочитало военную карьеру. В результате складывалась специфическая особенность российской государственной службы, заключающаяся в том, что «исторически сложившимся призванием дворянства было служение государству».

Для реформы государственной службы в 1719 г. началась подготовка Закона о порядке прохождения государственной службы в Российской империи, который являлся логическим продолжением Указа о единонаследии и который получил впоследствии название Табель о рангах [6], утвержденная Петром I 24.01.1722. Знаменательно то, что Табель была учреждена сразу же за провозглашением в 1721 г. Российской империи [7]. Этот документ впервые позволил создать не только эффективную гражданскую и военную службы, но и стал прочной правовой базой для всех последующих реформ в этой области вплоть до революции 1917 г.

Табель впервые сформировала в России единую государственную службу и приводила в четкую систему все виды государственной службы — военную (армейскую и морскую), статскую и придворную. Все равно обязаны были служить императору, что в тех условиях способствовало укреплению Российского государства. Важно отметить, что даже придворная служба, вызванная исключительно потребностями императора и его семьи, рассматривалась в качестве службы Отечеству.

Петр Великий при построении иерархической системы чинов взял за основу распределение должностей по классам воинских званий и впервые ввел понятие «чиновник», т.е. человек, обладающий определенным чином согласно Табели о рангах. Для включения в эту когорту требовались знания, опыт,

Рис. 1.  
Табель о рангах,  
утвержденная  
Петром I  
24.01.1722.



личные способности и заслуги перед государем и государством. Таким образом, принцип выслуги подчинял принцип родовитости. Кроме того, Табели наряду с чинами содержали наименования должностей. Военная и гражданская службы были уравнены между собой, каждому воинскому званию соответствовал гражданский чин, были аналогичны и принципы продвижения по службе.

Подготовка кадров для нового государственного аппарата стала осуществляться в специальных школах и академиях в России и за рубежом. Образование и специальная подготовка становятся важнейшими факторами определения квалификации чиновника и неприемлемым условием дальнейшего продвижения по службе.

Подводя итоги «петровских» реформ, необходимо отметить, что Табель о рангах была задумана и учреждена в рамках и контексте широкой и комплексной реформы всего Российского государства и, прежде всего, тех его составных частей, которые обозначались термином «государственный». Например, установление в городах самоуправления (1691 г.), учреждение Сената (1711 г.), реформирование губернского управления (1721 г.), создание практически новой армии и флота, научных и учебных заведений, множества иных структур, заложивших первоосновы Российской империи [8].

Важным уроком истории российской государственной службы являются законодательные меры по ограничению возможности чиновников и офицеров заниматься предпринимательской деятельностью и бизнесом, использовать должностное положение в личных интересах, брать взятки. Уже Генеральный Регламент 1720 г. требовал от начальников «надзирания на поступки служителей, чтобы каждый свое дело знал и верно и прилежно оное отправлял, чтоб безбожного жития не имели, также жития, игры, лжи и обманства и чтоб обхождении постоянно и недерзостно поступали. Буде же увещание и обучение не поможет — наказать отнятием чина или весьма отставить» [9].

Практически одновременно с Генеральным Регламентом были приняты указы от 19.06.1719 «О присяге на верность службы» и от 10.11.1721 «Об учинении присяги на каждый чин, как военным и гражданским, так и духовным лицам; и солдатам, при определении в службу», в соответствии с которыми вступающие в государственную должность лица обязывались принимать присягу — обязательство верно и добросовестно служить государю и Отечеству, отстаивать государ-

ственные интересы, ответственно относиться к делу [9, Т. V. № 3393. С. 101]. От принятия присяги не были освобождены чиновники даже самого высокого ранга.

Приобретение чинов, а вместе с ними и дворянского статуса делало для дворян государственную службу обязательной повинностью и, конечно, их это не всегда устраивало. Последующие самодержцы: Екатерина I, Петр II, Анна Иоанновна, Елизавета

---

Важным уроком истории российской государственной службы являются законодательные меры по ограничению возможности чиновников и офицеров заниматься предпринимательской деятельностью и бизнесом, использовать должностное положение в личных интересах, брать взятки

---

Петровна, Петр III, Екатерина II, Павел I несколько иначе подходили к вопросам государственного управления и государственной службы и по-своему относились к Табели о рангах. Наиболее существенные изменения были внесены Петром III и Екатериной II.

При Екатерине I дворянам стали предоставляться продолжительные отпуска. Императрица Анна Иоанновна в Манифесте 1736 г. установила для дворян срок обязательной службы 20 лет (отсчитывалось с 20-летнего возраста). Петр III, по мнению многих историков, личность слабая и во многом противоречивая, издав 18.02.1762 «Манифест о вольности дворянства», освободил дворян от обязательного несения военной и гражданской службы и предоставил им право свободного выезда в другие страны, чем нанес непоправимый урон качественному составу госслужащих. Еще большие привилегии дворянству были даны Екатериной II в Жалованной грамоте дворянству (1785 г.). Подтверждалось исключительное право дворян на владение населенными имениями, освобождение их от обязанностей службы, от податей, от телесных наказаний и т.п. В руки дворянства отдавалась вся власть на местах. Также Екатериной II и затем Павлом I законодательно закреплялась возможность производства в чин путем простой выслуги без назначения на соответствующую должность [10].

Новое развитие получила государственная служба в первой половине XIX в. в период царствования Александра I и связана с именем выдающегося государственного деятеля М.М.Сперанского, который предложил реформу всей структуры государ-

ственной власти. Уместно здесь вспомнить слова Ключевского, который, характеризуя заслуги Сперанского, писал: «Со времен Ордина-Нащокина у русского престола не становился другой такой сильный ум, после Сперанского, не знаю, появится ли третий. Это была воплощенная система» [11]. В качестве ключевых аспектов реформы государственного управления можно выделить перестройку центрального управления — образование министерств и Государственного совета и введение в систему чиновничества критерия образования.

Характерной устоявшейся чертой государственной службы была забота о «качественном составе государственных служащих», которая проявлялась с первых этапов службы — принятия на службу с учетом происхождения, образованности и морального облика. По мере профессионализации государственной службы условием поступления на нее становится образование кандидата, необходимое для занятия соот-

---

Государственная служба чиновников первых трех классов и придворных чинов считалась несовместимой с учреждением и участием в общественных и частных кредитных учреждениях, фондах, железнодорожных, пароходных, страховых, торговых компаниях, промышленных предприятиях, производственных товариществах и акционерных обществах.

---

ветствующей квалификации должности. Это требование становится приоритетным в эпоху кардинальных социально-экономических и государственно-правовых реформ. Однако для их реализации требовалось соответствующее кадровое обеспечение и проведение грамотной государственной кадровой политики.

Так, Указ Александра I от 06.08.1802 «О правилах производства в чины по гражданской службе и об испытаниях в науках для производства в I коллежские асессоры и статские советники» был направлен на повышение образовательного уровня чиновничества. В нем говорилось, что «разум» этого акта «состоял в том, чтобы разным частям службы доставить способных и учением образованных чиновников, чтобы трудам и успехам в науках открыть путь к деятельности, предпочтению и наградам, с службою сопряженным». Далее говорилось: «Все части государственного служения (го-

сударственной службы) требуют сведущих исполнителей, и чем далее отлагаемо будет твердое отечественное образование юношества, тем недостаток в государственном правлении будет ощутительнее» [12]. А согласно Указу 1809 г. для производства в чины коллежского асессора (8 класс) и статского советника (5 класс), помимо выслуги, требовалось свидетельство об окончании курса в одном из российских университетов либо сдача экзамена по прилагавшейся к Указу программе.

В период царствования Николая I было издано Полное собрание Законов Российской Империи, начиная с Уложения 1649 г. до 1825 г., расположенных в хронологическом порядке. На основе Полного собрания законов был создан систематизированный Свод законов Российской империи, введенный в действие с 01.01.1835. В частности, законодательство о государственной гражданской службе было кодифицировано в 1832 г. в Свод Уставов о службе гражданской (3-й том), включивший в себя три книги (Свод Устава о службе по определению от правительства; Свод Устава по выборам; Свод Устава о пенсиях и единовременных пособиях) [13] и определявший порядок поступления на службу, увольнения, права и обязанности, примерное соответствие между шкалами чинов и должностей в том виде, в каком они с небольшими изменениями просуществовали вплоть до 1917 г. и т.д. В IV томе содержались акты, регламентирующие воинскую службу. Последующее развитие законодательства о службе государственной связано с периодически обновлявшимся с 1863 г. изданием «Собрания узаконений и распоряжений Правительства, издаваемого при Правительствующем Сенате».

Прохождение государственной службы чиновниками налагало и определенные ограничения. Государственным служащим запрещалось заниматься подрядами и доставками, как самим, так и через родственников или подставных лиц. Устав о службе гражданской запрещал чиновникам быть поверенными в делах частных лиц или заниматься ходатайствами по частным делам по месту их службы. Государственная служба чиновников первых трех классов и придворных чинов считалась несовместимой с учреждением и участием в общественных и частных кредитных учреждениях, фондах, железнодорожных, пароходных, страховых, торговых компаниях, промышленных предприятиях, производственных товариществах и акционерных обществах. В 1834 г. принято

Положение о порядке производства в чины по гражданской службе. А в 1835 г. Николай I подписал Указ «О расписании должностей гражданской службы по классам от XIV до V включительно», который определял основные условия поступления на государственную службу в Российской империи.

Николай I законом 1827 г., который определял порядок поступления на службу, а также законом 1834 г., который устанавливал условия дальнейшего продвижения по лестнице чинов, ввел в полном объеме принцип выслуги лет в основу продвижения по службе, обеспечивавший почти автоматический переход с одной ступени на другую, причем скорость этого продвижения лишь в очень незначительной степени зависела от квалификации и иных профессиональных достоинств чиновника.

После 1825 г. среди требований к государственным служащим особое внимание стало уделяться политической лояльности государственных служащих. Повышение требований к образовательному уровню государственных служащих потребовало формирования особого вида службы — преподавание в учебных заведениях России.

Определенное значение для совершенствования профессиональной подготовки государственных служащих сыграла реформа университета в 1835 г., что привело к увеличению учебных заведений, учреждалось много специальных учебных заведений (военных, технических, педагогических и т.д.).

Военная служба регулировалась «Уставом о службе по военному ведомству вообще» 1838 г., который в 1859 г. был дополнен и расширен. На основе и в соответствии с этими документами осуществлялась военная служба вплоть до 1917 г.

Очередная попытка реформирования системы государственной службы была предпринята в начале царствования Николая II в 1895 г., направленная на замену при чиновничестве принципа выслуги лет принципом поощрения за заслуги. Но лишь после революции, в 1906 г., был принят закон об отмене сословного принципа при получении чинов и замене его критерием образования, все подданные Российской Империи были уравнианы в правах при поступлении на государственную службу. Но сами чины опять сохранились.

В Уставе о службе по отправлению правосудия 1896 г. устанавливался оптимальный набор качеств, необходимый для правовой модели государственного служащего того периода. В параграфе № 705 этого Устава

определялось, что общие качества каждого лица, состоящего в гражданской службе, и общие обязанности, которые должны быть всегда зеркалом всех его поступков, являются:

- 1) здравый рассудок;
- 2) добрая воля в отношении порученного;
- 3) человеколюбие;
- 4) верность к службе Его Императорского Величества;
- 5) усердие к общему добру;
- 6) рвение о должности;
- 7) честность, бескорыстие и воздержание от взяток;
- 8) правый и равный суд всякому состоянию;
- 9) покровительство невинному и скорбящему.

Таким образом, к началу XX в. в России сложилась большая нормативно-правовая база, регламентирующая государственную службу, юридически закреплявшая существовавшую на тот период модель российского государственного служащего. Среди них можно выделить следующие документы:

- 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 собою; указ Петра I от 24.01.1722;
- Генеральный Регламент, или Устав, по которому Государственные Коллегии, також и все оных принадлежащих к ним канцелярий и контор служители, не токмо во внешних учреждениях, но и в отправлении своего чина подданнейше поступать имеют: Указ Петра I от 28.02.1720;
- Устав о службе по определению от Правительства (1896 г.);
- О безволокитном и правом вершении дел: Указ Юстиц-коллегии от 23.01.1719;
- Об исполнительной дисциплине служащих государственных учреждений: Указ Петра I от 24.01.1724;
- О присяге на верность службе: Указ Петра I от 19.06.1719;
- Об учинении присяги на каждый чин, как военным и гражданским, так и духовным лицам; а солдатам, при определении в службу: Указ Петра I от 10.11.1721;
- Об искоренении лихоимства: Указ Александра I от 18.11.1802;
- О правилах производства в чины по гражданской службе и об испытаниях в науках, для производства в Коллежские Ассессоры и Статские Советники: Указ Александра I от 06.08.1809;

- ▶ Положение о порядке производства в чины по Гражданской службе: Указ Николая I от 25.06.1834;
- ▶ О расписании должностей гражданской службы по классам от XIV до V включительно: Указ Николая I от 20.11.1835;
- ▶ О соблюдении строгой справедливости при аттестациях: Указ Николая I от 10.05.1850;
- ▶ О порядке приобретения дворянства службою: Манифест Николая II от 11.06.1845;
- ▶ Об отстранении чиновников от занимаемых ими должностей и переводе из одного ведомства в другое: Указ Сената от 26.02.1847;
- ▶ О порядке увольнения от службы статских чиновников: Указ Сената от 08.12.1766;
- ▶ О порядке увольнения гражданских чиновников за неспособность: Положение Комитета Министров от 01.02.1849;
- ▶ О порядке увольнения от службы и определения вновь в оную неблагонадежных чиновников: Положение Комитета Министров от 07.11.1850;
- ▶ О воспрещении приносить подарки Начальникам Губерний и другим чиновникам: Указ Сената от 10.03.1812;
- ▶ О воспрещении Начальствующим лицам принимать приношения от обществ: Указ Сената от 09.03.1832;
- ▶ О высылке со службы за дурное поведение Военных и Гражданских чиновников: Указ Сената от 31.10.1831;
- ▶ Статут знака отличия беспорочной службы: Указ Николая I от 22.08.1827;
- ▶ О правилах призрения заслуженных Гражданских чиновников: Указ Сената от 18.03.1827;
- ▶ О высылке из столиц чиновников, отставляемых за дурное поведение и нетрезвости: Указ Николая I от 18.02.1848;
- ▶ О порядке наложения административных

взысканий за упущение по службе: Указ Сената от 07.07.1849;

- ▶ О сроке для испытания способностей чиновников при принятии их на службу: Положение Комитета Министров от 17.02.1853 и т.д.

Оценивая законодательство о государственной службе царской России, необходимо отметить, что в целом оно достаточно полно регулировало служебные отношения как по видам государственной службы, так и по всем детальным вопросам ее прохождения. Выстроенная система государственно-служебных отношений, хотя и не была совершенной, но в целом позволяла выполнять свою роль в механизме государства как главным средстве практической реализации государством своих социальных задач и функций.

Анализ показывает, что положения отдельных правовых актов могут быть актуальны и в настоящее время, их необходимо изучать и лучше претворять в современную правовую практику. И сейчас, на современном этапе развития, проводя очередную реформу государственной службы, направленную на повышение ее эффективности, необходимо учитывать накопленный исторический опыт административно-правового регулирования государственной службы.

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 1997. С. 7-8.
2. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. М., 2008. С. 16.
3. История государственного управления в России / Под ред. Р.Г.Пихои. М., 2002. С. 20.
4. Платонов С.Ф. Лекции по русской истории. СПб., 1993.
5. Скрынников Р.Г. История Российская IX-XVII вв. М., 1997.
6. Кукель М. Табель о рангах военных, гражданских и придворных чинов Российской Империи. М., 1995.
7. Российская и мировая история в таблицах. СПб., 1997. С. 104-109.
8. Багер Х. Реформы Петра Великого: Обзор исследований. М., 1985.
9. Полное собрание законов Российской империи. Собр. I. СПб., 1830.
10. Указ Екатерины II «О правилах производства в статские чины» и указ Павла I «О наблюдении при избрании чиновников к должности, старшинства мест и чинов».
11. Ключевский В.О. Сочинения. М., 1978. Т. 5. С. 220.
12. Государственная служба в России. Н.Новгород, 1994. С. 41.
13. Свод законов Российской империи. СПб., 1833. Т. III. Ч. 3. С. 499.

## Administrative and legal regulation of the civil service of Imperial Russia: historical-legal analysis

I.A. Cherepanov

The article provides historical and legal analysis of the development of the civil service as a social and legal institute in Russia since the Kiev Russia and up to the beginning of the 20th century. The author came to the conclusion that the established system of public-service relationships wasn't perfect, but allow to carry out its role in the mechanism of the state as the main means of practical implementation by the state of its social tasks and functions.

**Key Words:** civil service, civil service system, public administration, civil service institute