

ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ КАК ИНСТИТУТА ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Г. А. БЕДОВ,

старший преподаватель кафедры менеджмента
Владимирского филиала РАНХиГС
(г. Владимир, Россия)

Государственная служба России начала складываться по мере становления самой государственности.

В Киевской Руси IX - XI веков отдельные функции или руководство отраслями княжеского дворцового хозяйства осуществляли тиуны и старосты. Причем первоначально категория людей, управляющих княжеским двором, была зависима, то есть это были не вольные слуги, а холопы (рабы). Со временем эти дворцовые управители превращаются в управляющих отраслями княжеского (государственного) хозяйства. Княжескую дружину нельзя причислять к государственной службе, так как князь считался в дружине «первым среди равных» и в данном военном образовании присутствовали отношения, отличающиеся от отношений «службы».

Активно стала развиваться государственная служба в период образования Московского централизованного государства с XII по XV век. Именно в этот период создается централизованный государственный аппарат, совершенно новые структуры власти в Московском государстве. Основой новой государственности стала система неместных отношений, когда категория служивых людей (дворян) получила за свою службу, как военную, так и гражданскую, земельный надел на прокорм. Надел давался на срок службы. К XV веку происходит разное сокращение феодальных привилегий и иммунитетов, складывается иерархия придворных чинов, даваемых за службу: окольничий, дворецкий, казначей, чины думных дворян, думных дьяков.

Формируется принцип местничества, связывающий возможность занятия государственных должностей с происхождением кандидата, его родовитостью. Вплоть до XII века продолжают развиваться и укрепляться все эти отношения. В середине XVI века была сделана первая попытка юридически уравнивать вотчину (феодалное землевладение) с поместьем (служивым землевладением). Устанавливается единый порядок государственной (военной службы), когда в независимости от формы землевладения обязывалось выставлять одинако-

вое число вооруженных людей. Развивается система приказов как центральных органов с жестким подчинением по вертикали и строгое руководство инструкциями и предположениями по горизонтали. На местах при воеводах также создаются специальные аппараты управления.

Таким образом, к XVII веку в России развилась приказно-воеводская система управления. Для дворян, иных служивых сословий государственная служба была обязательна. Основой ее были земельные наделы, личные заслуги, родовитость. Развивается и законодательство, регламентирующее службу.

С именем Петра Великого связано развитие и укрепление новой системы государственных органов, достаточно радикальные изменения государственного строя в целом. Правовой статус дворянства был существенно изменен принятием Указа о единонаследии 1714 года, который закреплял наследование поместья только за старшим сыном. Остальные дети вынуждены были устраиваться на военную или гражданскую службу и служить за жалованье. Логическим продолжением Указа о единонаследии стал Табель о рангах (1722 г.). Профессиональные качества, личная преданность и выслуга становятся определяющими для продвижения по службе. Табель сформулировал новую систему чинов и должностей. Устанавливались сроки службы в определенных чинах, с достижением чинов восьмого класса чиновнику присваивалось звание потомственного дворянина, с передачей этого звания по наследству, с четырнадцатого по седьмой класс чиновник получал личное дворянство. Таким образом, принцип выслуги подчинял принцип родовитости. Табель о рангах уравнивал военную и гражданскую службу. 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. Государственная служба носит централизованный характер и единообразие в масштабах всей страны. Служба регулируется уже специальными законодательными актами: Генеральным регламентом (1720 г.), семью регламентами для различных коллегий, определяющими общую структуру, статус и направление деятельности отдельных государственных учреждений, Уставом воинским. Кроме того, служба регулировалась манифестами, указами царя, а затем императора.

Во второй половине XVIII века, при Екатерине II система, заложенная Петром I, продолжает совершенствоваться. Проводится губернская реформа и ряд реформ государственных органов. Важнейшими актами стали Манифест Петра III «О даровании вольности и свободы всему российскому дворянству» (1762 г.) и подобный указ о дворянских вольностях самой Екатерины II. Ими дворянство освобождалось от обязательной военной и гражданской службы. Таким образом, после Петра I идет постепенное ослабление, а затем отмена обязательности государственной службы для основного служивого сословия - дворянства, она стала их привилегией.

Новое развитие получила государственная служба в первой половине XIX века. Ее развитие связано с именем выдающегося государственного деятеля России Михаила Михайловича Сперанского. В 1809 году он подготавливает Указ об обязательном экзамене для занятия государственной должности. Устанавливался образовательный ценз, обязательное высшее университетское образование для замещения ряда должностей. И хотя этот указ под давлением бюрократии был отменен, тем не менее он вводил новые принципы государственной службы, которые позже нашли применение. В 1832 году принят «Устав о службе гражданской», в 1834 году - «Правила о порядке производства в чины гражданской службы», в 1845 году вводятся изменения в Табель о рангах. В течение XIX века утвердился ряд положений, характеризующих государственную службу. Это запрет родственных связей по службе, ведение определенного образа жизни, который не должен был подрывать авторитет и достоинство государственной власти, запрет определенных занятий, содержание в зависимости от чина и должности, включающее жалованье, столовые и квартирные деньги, право на пособие и пенсию при выходе в отставку. Гарантировалась усиленная уголовная охрана от преступлений при исполнении им своих обязанностей, устанавливался особый порядок предания суду самих государственных чиновников. Государственные служащие империи имели уста-

новленную форменную одежду, за каждым велся обязательный послужной (формулярный список), увольнение производилось по прошению и так далее. Таким образом, можно заключить, что Россия до 1917 года имела детальное законодательство о государственной службе и развитую государственную службу как таковую.

При советской власти все это законодательство было отменено. Это было связано, прежде всего, с идеями быстрого отмирания всякого государства, слома старого государственного аппарата и упразднения чиновничества. При советской власти так и не был принят специальный закон о государственной службе, детально регулировалась лишь служба в армии и органах МВД СССР. Служба в государственных органах регулировалась лишь несколькими подзаконными актами. Рядом указов вводились классные чины и ранги в некоторых отраслях, декретом СНК РСФСР в 1922 году были приняты «Временные правила о работе в государственных учреждениях и на предприятиях», в 1967 году Госкомтруда утвердил Единую номенклатуру должностей служащих и ряд других актов. В материалах XXI съезда КПСС утверждалось, что работа в аппарате вообще перестала быть особой прерогативой. И лишь в конце 80-х годов была признана необходимость принятия союзного закона о государственной службе.

В последующие годы законодательство нашей страны не стояло на месте, а двигались только вперед, в связи с этим были изданы различные нормативно-правовые акты, которые регулировали вопросы государственной службы в России, ее своеобразие и особенности. Хочется отметить начало XXI века, который ознаменовал появление в наших руках очень важных нормативно-правовых документов, относящихся к данной сфере деятельности, а именно Федеральных законов от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», кроме того, мы являемся свидетелями реализации федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 годы)», целью которой является создание целостной системы государственной службы посредством завершения реформирования ее видов и создания системы управления государственной службой, формирования высококвалифицированного кадрового состава, обеспечивающего эффективность государственного управления, развитие гражданского общества и инновационной экономики.