

СТАНОВЛЕНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РОССИИ

Л. А. ЗАПОЛЬНОВА,

доцент Владимирского филиала РАНХиГС, к.ю.н.
(г. Владимир, Россия)

В любом государственно-организованном обществе невозможно обойтись без государственного управления, а значит, и без государственных служащих. Государственный аппарат - это, прежде всего, люди, профессионально занимающиеся управленческим трудом. Их услуги необходимы любой стране независимо от государственного устройства и политической системы, формы правления или правящего режима. Именно государственные служащие выполняют практические задачи, которые все цивилизованные общества возлагают на свои государства. Опыт многих стран свидетельствует о том, что общество, которое надлежащим образом не организовало труд государственных служащих, испытывает серьезные трудности с качеством государственного управления.

В современной России проблема модернизации государственного управления становится одной из приоритетных, учитывая ту большую роль, которую всегда играло государство в обществе, а также особый характер российской бюрократии. Именно поэтому реформу государственной службы следует рассматривать важнейшим ресурсом модернизации системы государственного управления. Ключевым же направлением реформирования данной сферы является создание эффективного законодательства.

Процесс реформы государственной службы проходит достаточно сложно. Проблемы в осуществлении реформы отчасти связаны и с недостаточным использованием исторического опыта борьбы с негативными явлениями в системе государственной службы. В связи с этим, в рамках исследования правовой природы государственной службы, необходимо обращаться к истории становления и развития государственного управления в России. Несомненный интерес представляет исторический опыт формирования прочного правового статуса чиновников как необходимого инструмента в создании действенного государственного механизма для решения стоящих перед государством задач. Изучение истории формирования и функционирования российской государственной службы, безусловно, полезно и для совершенствования действующего

законодательства, с максимальной реализацией положительного отечественного опыта.

Государственная служба в России имеет глубокие, многовековые историко-культурные корни. Она берет начало с давних времен становления государственности на Руси, когда закладывались основы государственного управления и госслужбы. Поначалу эти вопросы были тесно связаны с великокняжеской военной организацией, поскольку великий князь в деле госуправления опирался на дружину.

Дружинная администрация не только обеспечивала вооруженную защиту, но и вопросы управления. Примерно с XII в. отдельным чинам (дружинникам) давались волости в управление и «кормление». Порядок «кормления» имел место вплоть до реформ Ивана Грозного и частично до Петровских реформ. Другой формой оплаты труда было пожалование земель в вотчину. Однако эти земли забирались обратно после оставления службы. Редко, когда вотчины оставались в наследство.

На смену дружинной организации управления пришла система дворянства. Возникает «княжий двор», представляющий аппарат управления, в который входили дворяне (люди князя, дворовые люди), выполняющие административные, судебные, военные, хозяйственные и иные функции. Оплата службы также осуществлялась посредством кормления и предоставления земли в вотчину (наследственные владения). Таким образом возникло потомственное и личное дворянство.

Служилым людям присваивались чины. Старорусское слово «чин» означало порядок, обряд. Следовательно, чин - это человек, которому должно было следить за порядком, исполнением законов.

В XIV-XV вв. в процессе становления Московского государства образуется государев двор - подобие единого госаппарата, совокупность высших госслужащих. Институт государева двора функционировал вплоть до преобразований Петра I и представлял собой своеобразную систему чинов (например, боярин, дворецкий, конюший, дьяк, окольничий, думный дворянин, стряпчий). Служилые люди (чины), представлявшие государев двор, возглавляли

центральные и местные органы власти, занимали командные военные должности.

Важное значение в формировании и развитии государственной службы России имела реформаторская деятельность Петра I, его система административных реформ, сыгравшая большую роль в укреплении государства. Именно при Петре I государственная служба оформилась как правовой и социальный институт, действующий на постоянной основе.

К преобразованиям в публичном управлении того периода относятся:

осуществление более четкого разграничения функций между отраслями управленческой деятельности;

создание социально-правового института государственной службы.

Петром I принимались строгие меры, принуждающие дворян нести государственную службу в качестве пожизненной повинности. Обязательная государственная служба была отменена лишь манифестом Петра III (1762 г.) и «Грамотой на право вольности и преимущества благородного российского дворянства» Екатерины II (1785 г.).

Серией административных преобразований и оформление института государственной службы завершила Табель о рангах, принятая 24 января 1722 г., которая отменяла приоритет родовитости над заслугами в делах, то есть принцип родовитости заменялся принципами выслуги и служебной пригодности. Устанавливалось три рода государственной службы: военная, гражданская (статская) и придворная. В четырнадцать классов Табели о рангах было включено 262 должности. Табель о рангах не только определял порядок приема на службу и ее прохождение от низших чинов к высшим, он впервые в истории России положил в ее основу принцип служебной пригодности, а продвижение гарантировали личные заслуги, знания, опыт, профессионализм.

Важный результат административной реформы Петра I - создание в органах власти системы карьерной службы.

Система карьерной службы, в основу которой была положена Табель о рангах, довольно успешно просуществовала вплоть до 1917 г., по ходу функционирования подвергаясь корректировке и адаптации к меняющимся условиям. К примеру, с развитием промышленности и горного дела в 1834 г. в Табель о рангах были включены горные классные чины - от 14-го чина (шихтмейстер) до 5-го чина (обер-бергтауптман). С возрастанием социальной потребности в развитии науки в систему классификации чинов по рангам были включены научные классные чины - доктор (8-й чин по Табели), магистр (9-й чин), кандидат (10-й чин),

действительный студент (12-й чин).

Свое развитие порядок производства в чины и назначения на должности получил в Положении о порядке производства в чины по гражданской службе (1834 г.) и в Уставе о гражданской службе (1832 г.). В этих документах устанавливались два вида оснований для повышения по службе:

за выслугу лет, «усердное и похвальное» отправление службы;

за особые отличия в делах для «пользы» государства, «особенные труды и достоинства» чиновника.

Производство в чины за выслугу лет производилось следующим образом (с учетом времени нахождения в чине):

с 14-го по 9-й класс - через 3 года;

с 8-го по 5-й класс - через 4-6 лет;

с 4-го по 1-й класс (чины выше статского советника) - какого-либо служебного срока не устанавливалось, а пожалование было прерогативой государя-императора.

При присвоении чинов за особые отличия сроки службы в рамках соответствующих классных чинов сокращались:

с 14-го по 9-й класс - до двух лет;

с 8-го по 5-й класс - на один год.

Данное Положение позволяло канцелярским служащим посредством длительной службы (12 и более лет) и с помощью отличий приобрести право на получение первого классного чина коллежского регистратора.

Отсюда же берут начало конкурсы на госслужбе. Кадровым подразделениям министерств и губернских правлений предоставлялось право выдвигать наиболее отличившихся на замещение вакантных должностей 14-го класса на конкурсной основе. Это открывало перед бывшими канцелярскими служащими возможность для карьеры уже в составе классного чиновничества, а также получение дворянства.

Система государственной службы включала в себя механизм прогнозирования потребности государства в служащих. Разрабатывались перспективные планы подготовки чиновников, замещения вакантных должностей, укрепления слабых звеньев в органах управления наиболее профессионально подготовленными специалистами.

С развитием государства совершенствовалась законодательная основа публичной службы. Правовой механизм осуществления карьеры включал: условия начала и прекращения службы, порядок ее прохождения, основания и порядок повышения в чине и должности, стимулирование служебного продвижения, контроль за повышением статуса и строгим соблюдением установленных правил поведения и деятельности.