

Содержание:

Image not found or type unknown



Основная часть

Значимым этапом в развитии российской государственной (гражданской) службы было время царствования Петра I.

В допетровский период сложились отдельные социальные группы, которые образовывали в совокупности служилое сословие, представители которого несли специальную государственную повинность. Оно не было однородным и делилось на чины, которые соответствовали в большей степени экономическому состоянию соответствующих лиц. Служебное сословие делилось на три чина: думные (бояре, окольные, думные дворяне, думные дьяки); служилые московские (стольники, стряпчие, дворяне московские, жильцы); служилые городские (выбор, дети боярские дворовые, дети боярские городские). Но в Московском государстве служба носила в основном патримониальный характер: каждый служилый человек считался личным слугой государя, подобно повару или конюху. Специального законодательства о государственной службе в Московском государстве не существовало.

Законодательно существование чиновничества как особой группы населения и его правовое положение были оформлены в первой четверти XVIII в. Петр I в процессе реформирования государственного управления предпринял попытку монополизировать источники существования чиновников, чтобы поставить их в большую зависимость от государства и царя. Для этого был установлен фиксированный размер оклада в соответствии с занимаемой должностью. Кормление от дел вне системы государственного обеспечения и контроля было объявлено преступлением, взимание с населения поборов приравнено к взятке и сурово каралось по закону.

В связи с притоком в органы государственного и местного управления, в армию и флот основной массы дворян, которые претендовали на различные должности, возникла острая необходимость установления иерархии служилых чинов. Это обстоятельство потребовало разработки и утверждения 24 января 1722 г.

определенного порядка прохождения государственной службы в Российской империи. Закон под названием "Табель о рангах всех чинов воинских, статских и придворных..." устанавливал три вида государственной службы – военную, гражданскую (статскую) и придворную, а также соотношение чинов по старшинству, последовательность чинопроизводства[1].

Под чипами подразумевались и должностные лица, и занимаемые ими должности, и ранги этих лиц. Примечательно, что "Табель о рангах", введенная императором Петром I, просуществовала с многочисленными изменениями вплоть до Октябрьской революции 1917 года.

На основании "Табели о рангах" была введена единая система чинов, их ранжирование в каждом виде службы, распределение по 14 классам (рангам), старшинство в рамках одного рода служащих. В общей сложности в 14 классов "Табели о рангах" было включено 262 должности. Они подразделялись на три параллельных ряда чинов: военные, статские и придворные. Из них военных было 126 (48%), гражданских – 94 (36 %), придворных – 42 (16%)[2].

Особенно важно, что "Табелью о рангах" вводилась не иерархия чинов, а иерархия должностей. Именно должность служила в качестве основания для производства в соответствующий чин. В соответствии с "Табелью о рангах" обладавший чином служащий гражданского ведомства стал именоваться чиновником.

"Табель о рангах" определял порядок приема на службу и ее прохождения от низших чинов к высшим. Следует обратить внимание на то, что при достижении восьмого класса любой чиновник или военный мог получить статус потомственного дворянства. Тем самым карьера человека зависела прежде всего не от его происхождения, но от достижений на государственной службе. Основой служебного продвижения стали личные заслуги, способности, знания, опыт, профессиональная пригодность. Прежнему порядку замещения должностей по признаку знатности происхождения был нанесен тяжелый удар, но рецидивы этого традиционного порядка имели место и в послепетровское время.

Государственные служащие подразделялись на две основные группы. Первую группу составляли табельные чиновники четырнадцати классов. Вторая группа объединяла государственных служащих, не включенных в список должностей "Табели о рангах". Эта группа состояла из низших служащих, не вошедших в сетку 14 классов. Для них вводился институт "канцелярских служителей" как начальной ступени государственной гражданской службы.

Благодаря "Табели о рангах" государь-реформатор создал мощный механизм регулирования государственной службы – это был инструмент формирования ее кадрового состава. Причем петровская "Табель о рангах", определяя место в иерархии государственной службы, в некоторой степени давала возможность выдвинуться талантливым людям из низших сословий.

В июне 1719 г. Петром I, например, был принят специальный Указ "О присяге на верность службы", который предписывал привести к присяге чиновников Сената и коллегий, губернаторов, воевод и других "управителей и служителей".

Все поданные государства предупреждались, что уклонение от военной или гражданской службы влечет за собой строгие наказания, в том числе "шельмование в публичном месте", реквизиции вотчин и поместий, перевод из высших чинов в низшие, полное исключение со службы – "натуральную или политическую смерть»[\[3\]](#).

Итогом петровских административных реформ стало четкое разграничение функций между отраслями государственно-управленческой деятельности. Эти реформы завершили процесс выделения гражданской службы в специальную отрасль государственного управления, ее обособление от военной и придворной деятельности.

Прохождение государственной службы было поставлено на правовую основу. "Табель о рангах" имела дворянскую направленность. Она отвечала интересам, в первую очередь, дворян, в которых абсолютная монархия видела свою основную социальную опору. "Генеральный регламент", "Табель о рангах", более поздние уставы о гражданской службе предоставляли дворянам льготные права для получения тех или иных должностей в государственных учреждениях.

Однако комплектовать управленческий аппарат только дворянами было невозможно. Возникла необходимость подпитывать его способными выходцами из других сословий. Это вынуждало правительство открывать двери административных учреждений лицам недворянского происхождения. Кроме дворян на классные должности разрешалось принимать не имевших чина канцелярских служащих, художников, купцов первой гильдии.

По признаку происхождения запрещалось принимать на гражданскую службу купцов второй и третьей гильдии и их детей, крестьян-вольноотпущенников и их детей, мещан и вообще лиц податных сословий, военнотружущих-отставников из числа недворян и нижних чинов, иностранных поданных, кроме ученых и учебных

должностей.

Привлечению недворян в административные органы способствовало уставное положение, согласно которому за получение первого классного чина 14-го класса жаловалось личное дворянство, а 8-й класс иерархии гражданским служащим предоставлял права потомственного дворянства, со всеми сословными привилегиями. Правда, для достижения этой привлекательной цели лицам недворянского происхождения приходилось преодолевать многочисленные барьеры. Для получения 8-го класса, в частности, сроки его выслуги в 9-м классе у чиновников из других сословий были в четыре раза продолжительнее, чем у служащих-дворян. При этом получение статуса личного и потомственного дворянина все более усложнялось. В 1856 г. личное дворянство стало жаловаться только с получением чина 9-го класса, т.е. титулярного советника.

Законодательными актами 1856 г. права потомственного дворянина давал уже 5-й класс, а позднее – даже 4-й класс иерархии чинов[4].

Прием на административные должности связывался с определенным возрастом. Начало действительной службы допускалось с 16 лет. Преимущественным правом занятия должностей в государственных учреждениях пользовались мужчины. Лица женского пола допускались к службе в учебном, финансовом, почтово-телеграфном и ряде других ведомств, но только на внеклассных должностях.

Во второй половине XVIII в. 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 в. Ее развитие связано с именем выдающегося государственного деятеля России – Михаила Михайловича Сперанского. В 1809 г. он подготовил 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 г. был принят "Устав о службе гражданской", который включал в себя три книги:

- - Свод Устава о службе по определению от правительства;
- - Свод Устава по выборам;
- - Свод Устава о пенсиях и единовременных пособиях.

В 1834 г. принято "Положение о порядке производства в чины по гражданской службе". В соответствии с этими документами гражданская служба и чиновничество получили свой правовой статус, порядок прохождения, профессиональные характеристики. Начали возникать элементы наемного труда.

Особенно много попыток изменений и дополнений в гражданскую службу было внесено после отмены крепостного права в 1861 г. и проведения известных реформ Александра II.

Александр II начал реформы с образования "комиссии" - Особого совещательного собрания. Собрание осудило манию роста чипов, взяточничество и другие пороки служилых людей, а также предложило реформу всей системы управления, включавшую, в частности, желательность отмены "Табели о рангах", но лишь после значительного повышения жалованья чиновников. В результате жалованье за время царствования Александра возросло в среднем в 2 раза, но "Табель о рангах" осталась в неприкосновенности.

То же повторилось и при его сыне - Александре III. В начале своего царствования Александр III утвердил Особое совещание, которое признало необходимым отменить чины, поскольку они стали архаикой, утратившей всякое положительное значение, они лишь стимулируют угодливое чиновничество, не стесняющийся в средствах карьеризм приводит в государственную службу людей беспринципных, обладающих вместо необходимых деловых и моральных качеств только неукротимым желанием любым путем "выбиться наверх". Главным выводом Совещания стало предложение о слиянии чинов с должностями. Царь поначалу поддержал это вывод. Но когда заключение Совещания было разослано на отзыв главам министерств и ведомств, все повернулось иначе. Подавляющее большинство министров высказалось против отмены чинов. Аргументы: чин-де возвышает его обладателя над прочими подданными, а поскольку он дается за службу государству, то тем самым укрепляет власть и поднимает ее престиж. И Александр III отказался от своих нововведений.

Новая комиссия по совершенствованию гражданской службы, по сложившейся традиции, была образована в начале царствования Николая II, в 1895 г. – при Госсовете. По комиссия работала неспешно – свой доклад она представила лишь в 1901 г. Содержавшиеся в ней предложения были нерадикальными – не был даже поставлен вопрос об отмене чинов, об упразднении сословного ценза.

Предлагалось лишь заменить при чинопроизводстве принцип выслуги лет принципом поощрения за заслуги, а также восстановить отмененный полвека назад образовательный ценз для чиновников.

Лишь после революции 1905 г., в 1906 г. был принят закон об отмене сословного принципа при получении чинов и замене его критерием образования. Но сами чины все же сохранились.

Временное правительство в августе – сентябре 1917 г. подготовило проект постановления "Об отмене гражданских чинов, орденов и других знаков отличия", но не успело его утвердить – произошла Октябрьская революция.

Заключение

Таким образом, к началу XX в. Россия имела детальное законодательство о государственной службе и развитую государственную службу как типовую. Следует также отметить, что в ходе многочисленных реформ сложилась общероссийская система управления государственной службой во главе с единым координирующим и распорядительным органом – Комитетом о службе чинов гражданского ведомства, подчинявшимся первому лицу государства – императору.

Вместе с тем не следует идеализировать опыт организации государственной гражданской службы в досоветской России. В практике ее деятельности наблюдаются и негативные стороны: абсолютизация централизма, монополия чиновничества на осуществление властных полномочий, отсутствие подотчетности и подконтрольности государственных служащих представительным органам власти, явления злоупотребления властью, сословная замкнутость и корпоративное сознание.

Список источников

- Мельников В. II. Государственная служба России: отечественный исторический опыт и современность // Государственная служба: теория и организация: курс лекций / под общ. ред. Е. В. Охотского, В. Г. Игнатова. Ростов н/Д: Феникс, 1998. С. 411
- Архипова Т. Г., Румянцева М. Ф., Сенин А. С. История государственной службы в России. XVIII–XX вв. М.: Изд-во РГГУ, 1999. С. 57-60
- https://studme.org/65060/pravo/gosudarstvennaya_statskaya_sluzhba_rossiyskoy_imperii#
- http://cossac-awards.narod.ru/Zametki/Zametka52_Tutov_Gossluzhba_imperii.html
- <https://isfic.info/gossab/civserv110.htm>

1. Полное наименование «Табели о рангах» - "Табель о рангахъ всѣхъ чиновъ, воинскихъ, статскихъ и придворныхъ, которые въ которомъ классѣ чины; и которые въ одномъ классѣ" [↑](#)
2. См.: Мельников В. II. Государственная служба России: отечественный исторический опыт и современность // Государственная служба: теория и организация: курс лекций / под общ. ред. Е. В. Охотского, В. Г. Игнатова. Ростов н/Д: Феникс, 1998. С. 411 [↑](#)
3. См.: Архипова Т. Г., Румянцева М. Ф., Сенин А. С. История государственной службы в России. XVIII–XX вв. М.: Изд-во РГГУ, 1999. С. 57. [↑](#)
4. См.: Архипова Т. Г., Румянцева М. Ф., Сенин А. С. Указ. соч. С. 60. [↑](#)