

История развития государственной службы в России

Антошин В.А., к.ф.н., профессор кафедры
регионального и муниципального управления,
профессор

1. Княжья служба Киевской Руси (IX - перв. четв. XII вв.).

В Киевской Руси закладывались основы государственного управления и «государственной службы», которые первоначально были нераздельны с военной организацией и строились на принципах вассалитета.

Рассмотрим перечень основных гражданских должностей, которые занимали

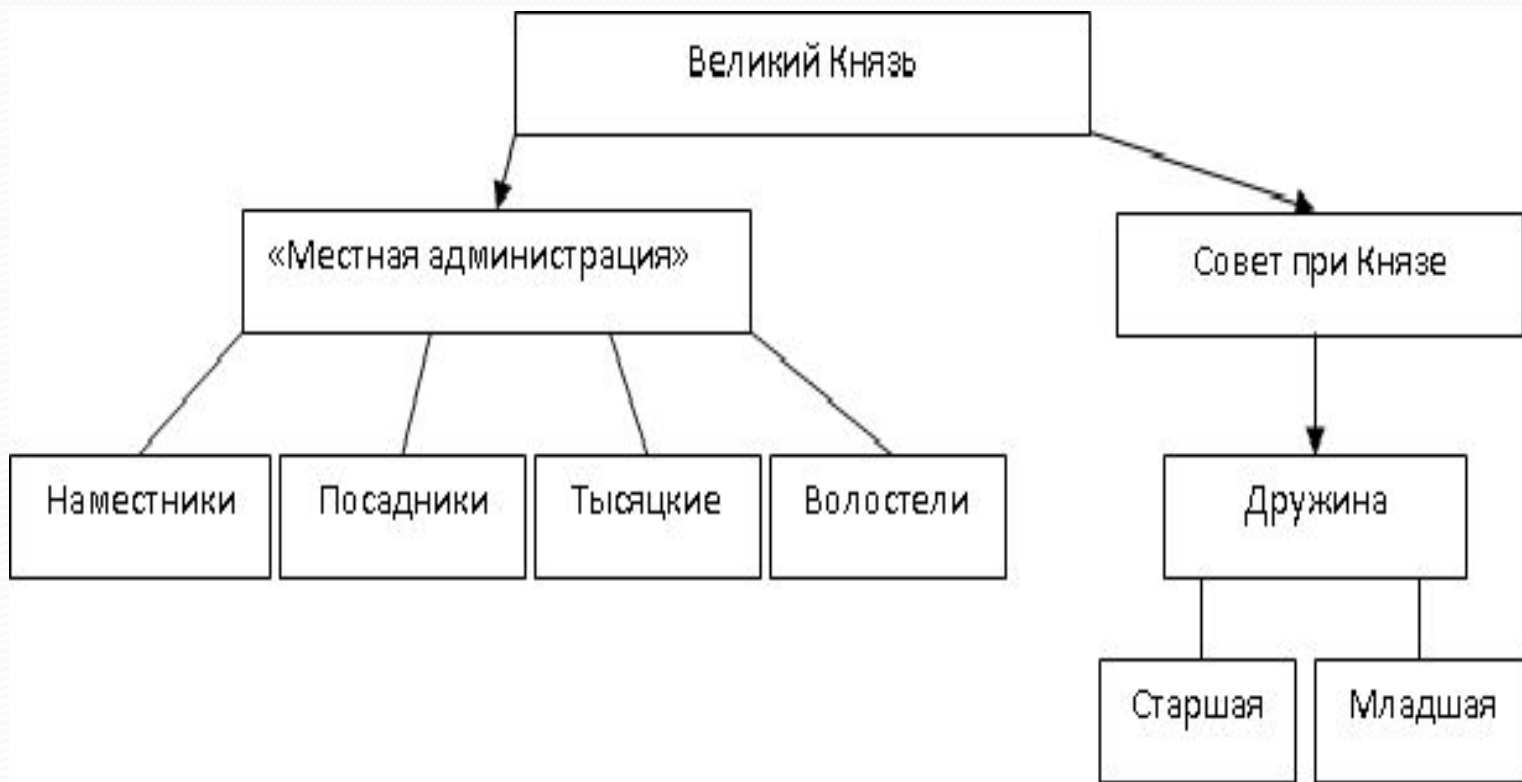
дружинники князя:

- - Огнищанин – самый приближенный к князю старший дружинник из знатных бояр, ближайший советник князя.
- - Тиун – назначался из старших дружинников, заведовал княжеским хозяйством, присутствовал или замещал на суде князя или посадника.
- - Мечник – дружинник князя, исполняющий судебные функции.
- - Вирник – дружинник князя, осуществляющий сбор виры.
- - Мытник – дружинник князя, взимавший торговую пошлину.
- - Пятенщик – дружинник князя, взимавший пошлину за продажу лошадей.
- - Конюший – дружинник князя, ведавший княжескими лошадьми и конюхами.
- - Городник – дружинник князя, ведавший строительством городов.
- - Мостник – дружинник князя, ведавший строительством мостов.
- - Наместник, посадник – дружинник князя, управляющий городом и пригородом.
- - Волостель – дружинник князя, управляющий волостью.
- - Тысяцкий – воевода земских полков, назначавшийся из дружинников князя.

Таким образом, для киевского периода Древней Руси была характерна система государственного управления как **военная демократия**, которая и определяла содержание «государственной службы».

- - княжья служба – это преданная служба Великому Князю;
- - княжья служба – это непрофессиональная, товарищеская служба дружинников, обладающая нравственной связью между собой и князем;
- - княжья служба возможна только при князе;
- - княжья служба осуществляется для обеспечения исполнения полномочий князя;
- - княжья служба реализуется дружиной князя, состоящей как из варягов, так и из туземного славянского и неславянского населения, на должностях княжьей службы, которые получают за службу содержание и часть военной добычи от князя;
- - княжья служба подразделяется на службу старшей дружины и службу младшей дружины.

«Государственная служба» Киевской Руси.



«Государственная служба» удельной Руси (втор. четв. XI-XIV вв.)

- В 1132 году с окончанием правления Мстислава Великого начинает формироваться новая система государственного управления – **дворцово-вотчинная**.
- Среди князей, забывающих об общей родовой связи, развивается стремление прочно освоить себе, своим детям и внукам свой удел, разделить Русскую землю на отдельные вотчины. Князья изменяют свое отношение к земле, осваивают в отчину отдельные уделы; соответственно с этим изменяется и характер их дружин
- Раздробленность Руси ведет к формированию маленьких удельных государств (княжеств и волостей). Сложилась такая ситуация, что чиновничьи аппараты стали складываться также у крупных и мелких землевладельцев-вотчинников.

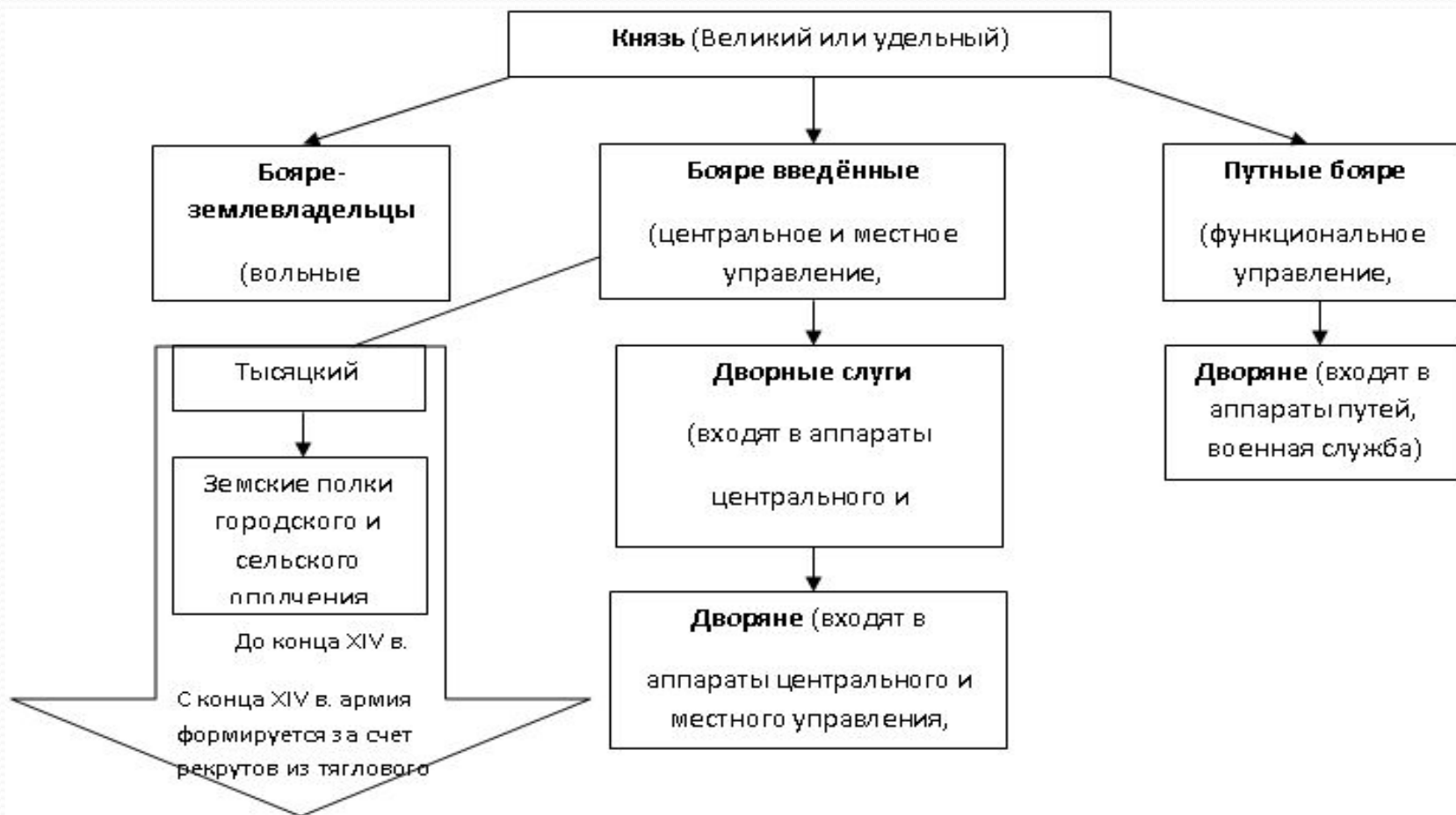
В связи с быстрым развитием великокняжеского хозяйства в доменах были созданы **специальные отделения путей с аппаратом «чиновников».**

- Выше всех этих дворцовых должностей стояла в удельное время должность тысяцкого. Вследствие своих связей с областным населением, тысяцкий был могущественным и влиятельным лицом. Эта должность нередко переходила по наследству от отца к сыну и, сохраняясь в одном роду, весьма усиливала значение этого рода.
- В делах местного управления наместникам и волостелям помогали подчинённые им: тиуны, ведавшие хозяйством; судьи; доводчики, осуществлявшие вызов в суд; праветчики (судебные исполнители); писцы.
- Низшими административными служащими были биричи. Они объявляли княжеские указы, собирали подати, вызывали ответчиков в суд

Вознаграждением бояр за гражданскую службу

- Вознаграждением бояр за гражданскую службу было пожалование кормлений, или путей, как они назывались в удельный период.
- Княжеские промышленные угодья назывались путями в смысле доходных, выгодных статей. Слово «путь» означало вообще прок, выгоду, добычу. Должности обыкновенно жаловались «с путём».
- Должностным лицам предоставлялось право обращать в свою пользу часть собираемых ими торговых, судебных пошлин и других княжеских доходов. Отсюда, все бояре, управители-кормленщики обычно назывались **путными боярами**. Все путные бояре с возглавляемыми ими путями были непосредственно подчинены князю.
- Наместники и волостели также «кормились» за счёт населения, которое три раза в год (на Рождество, Пасху и в день святых Петра и Павла) было обязано поставлять им «корм» в форме различных продуктов, фуража для лошадей и т.п

Княжья (дворцово-вотчинная) служба удельной Руси.



Основные черты княжьей службы удельной Руси:

- служба осуществлялась в пользу князя;
- это непрофессиональная служба, осуществляемая слугами и челядью, связанными с князем кабальной или имущественной зависимостью;
- служба осуществляется только в княжеском дворе и в его путях;
- служба осуществляется для обеспечения исполнения полномочий князя;
- служба осуществляется только боярами, дворными слугами, дворными людьми, получающими за службу денежное содержание, корм от собранных пошлин и налогов, а также земли в поместное владение от князя;
- княжья служба удельной Руси подразделялась на:
 - вольную военную и гражданскую службу бояр-землевладельцев;
 - придворную службу слуг и людей князя.

В 30-х – 40-х годах XIII века Русь была завоёвана татаро-монголами.

- Русь попала в вассальную зависимость от Хана Золотой Орды. На Руси не было независимого правительства. Однако такое положение было де-юре. Де-факто внутренняя политическая жизнь Руси никогда не прекращалась, а только была деформирована монгольским правлением.
- Монголы поспособствовали ликвидации демократических институтов на Руси и абсолютизации власти удельных князей. Это, в свою очередь, привело к недопущению к власти бояр, постепенному превращению их в слуг Великого Князя Московии.
- Монголы заложили новый принцип передачи княжеского стола. Домонгольский принцип передачи по старшинству был заменён выдачей «ярлыков» – мандатов на власть представителям династии Рюриковичей. Впоследствии, с усилением власти Московского Князя, передача власти стала осуществляться по наследству – от отца к сыну.

С выступлением Дмитрия Донского против Мамаю, а в особенности после падения Тохтамыша, началась фаза значительной автономии русских земель

- Основы монгольской административной системы не изменились, поскольку Великие князья нашли их удобными и действенными.
- На Руси одновременно с системой налогообложения по монгольскому образцу был создан институт казны и образована должность по её управлению – казначей.

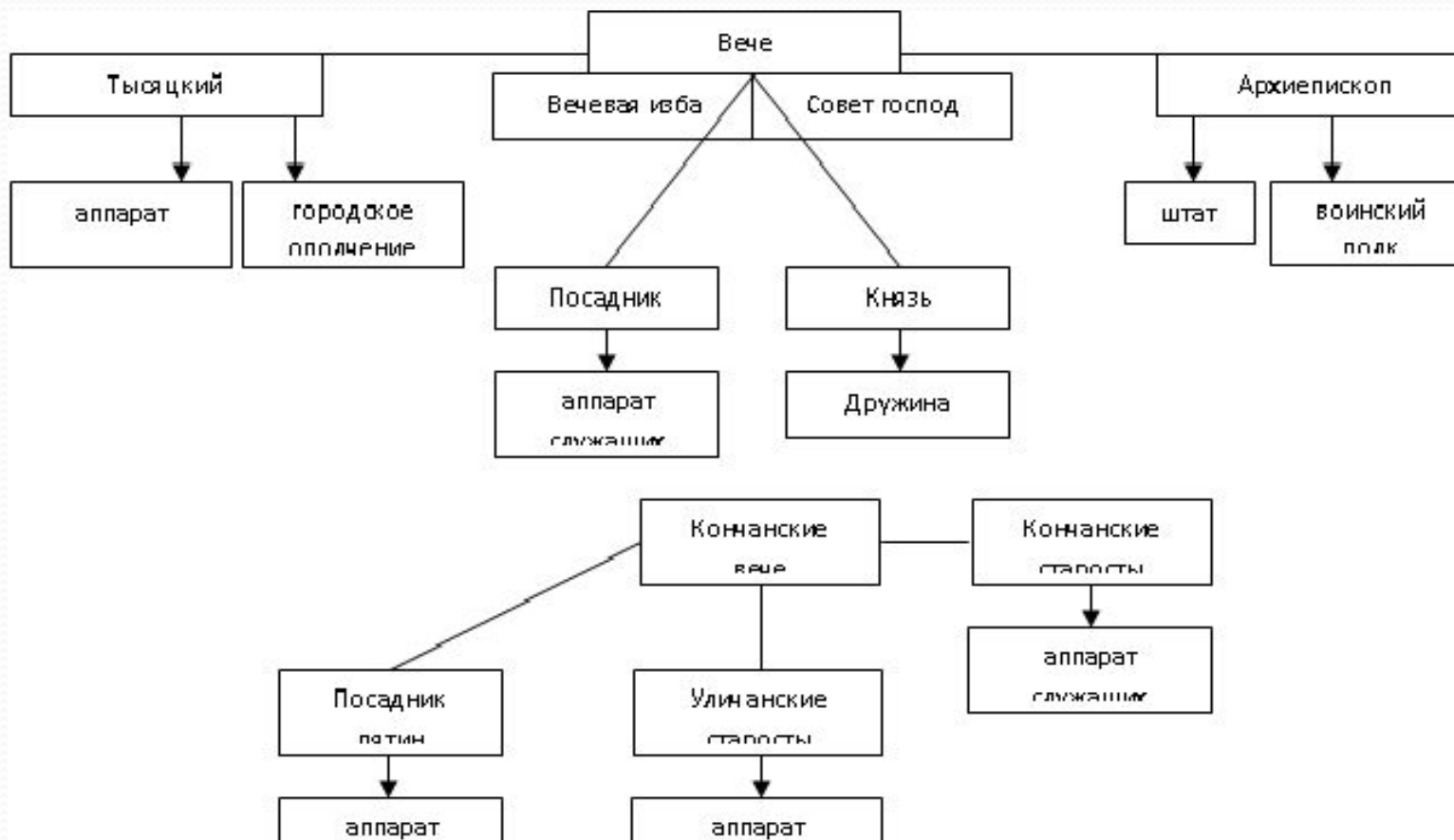
Под влиянием монголов существенно изменилась организация армии и военная служба:

- - армия делилась на пять больших подразделений (полков): большой полк, полк правой руки, полк левой руки, передовой полк и сторожевой полк;
- - была установлена всеобщая воинская повинность, в том числе и сельского населения, которое в киевский период не участвовало в военных походах;
- - монголы, разрушив города, сократив их население, ограничив власть вече, пошатнули основы системы городского ополчения. Вследствие этого, должность тысяцкого в конце XIV века за ненадобностью была упразднена.

Таким образом, золотоордынское иго способствовало формированию качественно новой «государственной службы» по восточному типу:

- - государство – вотчина князя, чиновники – слуги князя;
- - наличие княжеского двора;
- - служащие князя – это холопы князя;
- - военная и гражданская служба – обязанность бояр и дворян;
- - армия рекрутируется из народа.

Особенности «государственной службы» в Новгородской и Псковской феодальных республиках.



Таким образом, республиканская служба выступает как особый тип службы удельной Руси и обладает следующими чертами:

- - служба осуществляется в пользу боярской аристократии;
- - служба определяется феодальной демократией республики;
- - республиканская служба – служба непрофессиональная, основана на принадлежности к знатным фамилиям;
- - служба осуществляется в республиканских органах;
- - служба осуществляется для обеспечения исполнения полномочий вече, Совета господ, должностных лиц;
- - республиканская служба осуществляется только гражданами республики, относящимися к знатному сословию;
- - республиканская служба подразделяется на военную службу, гражданскую службу, службу архиепископа.
- Таким образом, республиканская служба выступает как особый тип службы удельной Руси и обладает следующими чертами:
- - служба осуществляется в пользу боярской аристократии;
- - служба определяется феодальной демократией республики;
- - республиканская служба – служба непрофессиональная, основана на принадлежности к знатным фамилиям;
- - служба осуществляется в республиканских органах;
- - служба осуществляется для обеспечения исполнения полномочий вече, Совета господ, должностных лиц;
- - республиканская служба осуществляется только гражданами республики, относящимися к знатному сословию;
- - республиканская служба подразделяется на военную службу, гражданскую службу, службу архиепископа

В конце XV века началась перестройка системы кормлений. И происходила она в двух направлениях:

- по линии постепенного ограничения кормлений и установления более строгого контроля со стороны центрального правительства над деятельностью наместников и волостелей с целью ограничения их произвола;
- с другой – по линии создания новых органов управления, дворянских по своей природе.
- К середине XVI века реформа, отменившая кормления, была завершена. Отныне чиновники местной администрации получали ежегодное жалование из центральной московской казны в строго фиксированных размерах, а население платило в эту казну специальный налог – «кормленный укуп»

Обобщая вышеизложенное, можно выделить черты, характеризующие сущность «государевой службы» Московского централизованного государства:

- - непубличность (служение прежде всего первому лицу государства, но не самому государству и тем более обществу);
- - полная личная зависимость от государя (передача собственной карьеры и личной жизни на волю и милость государя);
- - служба осуществлялась «по приказу», распоряжению свыше (необходимость беспрекословного принятия поручения);
- - отсутствие строго определённой управленческой специализации (гражданская, военная и другие виды служб входили в единую «государеву службу»).

Предпосылки реформирования Петром I государственной службы

- Пётр I стремился привлечь на государственную службу способных людей вне зависимости от их происхождения. В связи с этим он изменил порядок её прохождения. 24 ЯН 1722 была разработана **Табель о рангах**.
- Вся государственная служба была разделена на три вида: **военная, статская и придворная**.
- Военные чины, в свою очередь, делились на **гвардейские, армейские и флотские**.
- Каждый государственный служащий имел чин, отнесённый к одному из **14 рангов**.

Роль Екатерины II в организации государственной службы в период «просвещенного абсолютизма».

Собственные «правила управления», которыми она стремилась руководствоваться в своей государственной деятельности, заключались в следующем;

- Нужно просвещать нацию, которой должен управлять.
- Нужно ввести добрый порядок в государстве, поддержать общество и заставить его соблюдать законы.
- Нужно учредить в государстве хорошую и точную полицию.
- Нужно способствовать расцвету государства и сделать его изобильным.
- Нужно сделать государство грозным в самом себе и внушающим уважение соседям.

Административная реформа М. М. Сперанского 1801-1811 гг.

- Сперанский предложил поделить систему власти на 3 части: законодательную, исполнительную и судебную. Вопросы законодательства находились бы в ведении Государственной Думы; суда – в ведении Сената; управления государством – в ведении министерств, ответственных перед Думой.
- Сперанский видел объединение законодательной, исполнительной и судебной систем власти в самодержавной власти императора, поэтому он предложил создать Государственный Совет.
- По инициативе Сперанского вместо восьми существующих министерств их должно было стать одиннадцать. В 1811 году им было разработано «Общее положение о министерствах».
- Согласно разработанной программе реформирования стране необходимо было дать конституцию, институт самодержавия не упразднялся. Наряду с другими преобразованиями в политической жизни страны должны были существовать законность и выборность отдельных чиновников.
- Проект Сперанского также предусматривал возможность повышения социального статуса людям из низших сословий за личные заслуги.

По причине отстранения от дел и направления в ссылку планы Сперанского остались не реализованными. Из множества разработанных им программ и предложений были приняты лишь несколько:

- в 1809 году издали указ о придворных званиях, устанавливающий, что служащие при дворе не наделяются специальными привилегиями, а лица, имеющие придворные звания, обязываются к поступлению на гражданскую или воинскую службу.
- Ввели обязательное требование наличия соответствующего образования у чиновников.
- В 1810 году был создан Государственный Совет
- С 1811 года начал действовать важный законодательный акт, закрепляющий принципы организации министерств и порядок их деятельности - «Общее учреждение министерств». Принятием этого документа завершилась министерская реформа, начало которой относилось к 1802 году.

Государственная служба во второй половине XIX века.

В Российской империи в рассматриваемый период собственно гражданская служба осуществлялась в следующих сферах управления применительно для исследуемой территории:

- Экономика и правление государственными имуществами (финансовая, акцизная, счетная, контрольная, сельскохозяйственная, межевая, лесная, промышленная, торговая);
- юстиция (судебная, административная юстиция, нотариальная);
- полиция (собственно полицейская, санитарная, почтовая, телеграфная, строительная, статистическая, в заведениях общественного призрения);
- администрация (канцелярская, архивная).

Особенности государственной службы в период советской власти

- Отношения в государственном аппарате в советский период регулировались общими законодательными актами о Совете Министров, местных советах, а также специальными нормативными актами - Временными правилами о работе в государственных учреждениях и на предприятиях от 21 декабря 1922 г.,
- Положением о дисциплинарной ответственности в порядке подчинённости от 20 марта 1932г.,
- Единой номенклатурой должностей служащих от 9 сентября 1967г.,
- Квалификационным справочником должностей руководителей, специалистов и служащих от 1987г. и др.

Советской государственной службе были свойственны следующие отрицательные черты:

- -отсутствие профессионального чиновничества;
- -отсутствие нормативно-правового порядка подбора на государственную службу и продвижения по службе;
- - чрезмерное партийное влияние на подбор и расстановку кадров в государственных органах;
- -служащие могли быть в любое время уволены, и многие из них не имели права на рассмотрение своего трудового спора в суде;
- -правовое регулирование государственно-служебных отношений осуществлялось преимущественно нормами трудового права (зарплата, рабочее время и время отдыха, отпуск, аттестация и т. д.).

Вывод

На протяжении веков прослеживается значительное отставание в развитии структуры управления Российским государством от европейских.