**История становления государственной гражданской службы в России**

**Белов Олег Александрович**

*студент магистратуры*

|  |
| --- |
| Московский финансово-юридический университет МФЮА  *Россия г. Москва* |

В целях понимая развития института гражданской службы в России необходимо прежде всего необходимо обратится к ее истокам, выделить закономерности ее развития, показать эволюции этого института.

Можно с уверенностью утверждать, что, сколько существует государство, столько и существуют люди, служащие ему.

Развитие государственной службы проходило безусловно на систематической основы, и эволюционировало вместе с государством. История государственной службы в нашей стране насчитывает несколько периодов. В целом многие ученные и историки сходятся в едином мнении   
о ее эволюционных этапах.

В качестве первого яркого этапа становления и развития государственной службы в России следует указать период исторического развития страны Допетровской России, к этому периоду можно отнести отрезки XV- XVII веков.

Второй этап развития гражданской службы это Петровские реформы и дальнейшее совершенствование их императорами России, к этому периоду необходимо относить XVIII-XIX века истории нашей страны.[[1]](#footnote-1)

И заключительном этапом развития службы можно условно назвать от истории становления советского государства до настоящего времени XX-XXI. Остановимся на каждом более детально. [[2]](#footnote-2)

Безусловным толчком для развития службы в России дали отношения, происходящие в период развития древнего русского государства (Киевская Русь, период Татаро-монгольского нашествия истории), в этот отрезок нашей истории государственная служба характеризовалась отношениями между князьями, боярами, воеводами и дружинниками.

Формирование госслужбы как профессиональной деятельности можно отнести к периоду XV-XVII веков, когда сформировалось Московское государство, произошло объединение территории России. В этот период появились приказы (связанные с правлением Ивана III) отдельные отраслевые органы государственной власти, аналог сегодняшним министерствам, рассвет которых пришелся на эпоху XVI века. «Аппарат» правительства представлял собой корпорацию «служилых людей», который составил костяк в последствии сформировавшегося дворянства

В тот период в России существовало более 20 приказов: Челобитный, Посольский, Поместный, Стрелецкий, Пушкарский, Бронный, Разбойный, Печатный, Сокольничий, Земские приказы, Смоленский, Ямской, Тайных дел, Хлебный приказ, Малороссийский, Монастырский и другие. Основными чинами в таких государственных учреждения были дьяк и подьячий.[[3]](#footnote-3)

На указанном этапе развития государства прослеживаются тенденции к оценке царем деятельности госслужащих, с этой целью и создается приказ Тайных дел со значительными полномочиями, являющийся по сути аналогом сегодняшних спецслужб.

Основным нормативно-правовым актом того времени являлся свод законов, а именно Соборное уложение принятое 1649 года.[[4]](#footnote-4) Уложением помимо общих отраслевых направлений уже начало формировать разделение государственный службы и военной, так уложением введен устав о военной службе. Кроме того, им обозначились должностные преступления, а именно взятничество, расточительство государственных денег, под неправосудие, а также военные преступления.

Главным принципом, который определял порядок назначения на ту или иную должность был принцип местничества, то есть назначение на государственную должность происходило от знатности рода. Указанный принцип отменен лишь в 1682 царем Алексей Михайловичем.[[5]](#footnote-5)

Указанный принцип был заменен на принцип «служебной пригодности». Разрядные книги, где были указаны знатные рода боярских фамилий. После этого на государственную службу стали принимать людей, исходя из профессиональных качеств человека.

Окончательное формирование государственной профессиональной службы складывается в эпоху правления Петра I, при котором появляются новые органы государственные органы Сенат, должность Генерал-прокурора, коллегии и др.

В указанный период происходит введение четкой иерархичной модели чинов и должностей в Российской империи.

Так, учрежден указом Перта I от 24 января 1722 года «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, однако, воинские выше прочих, хотя б и старее кто в том классе пожалован был»[[6]](#footnote-6). Данный нормативно-правовой акт оказал огромное влияние на становление и развитие государственной службы в Российской империи, и применялся в плоть до ее крушения. Но несомненно идеи государя тех лет нашли отражение и в современных подзаконных актах - Указ Президента РФ от 01.02.2005 N 113 "О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим".[[7]](#footnote-7)

С этого времени государственная служба стала разделяться на военную, гражданскую (статскую) и придворную.[[8]](#footnote-8)

Госслужба включала в себя 14 классов, каждому из которых соответствовали свои должности.

Начиная с петровской эпохи по службе продвигались благодаря знаниям и умениям, а не благодаря происхождению. Солдат мог стать офицером, обычный горожанин мог стать высокопоставленным чиновником. Все зависело от умений. Но есть важное ограничение – табель о рангах не распространялся на крепостных крестьян.

В результате Петр I сформулировал минимум, который должны были знать все дворяне: 4 действия арифметики, уметь читать и писать, понимать иностранный язык. И даже с такими требованиями у дворян были большие проблемы. Они не хотели учиться, поэтому Петр I ввел систему приема экзаменов (часто царь лично их принимал), где проверялись знания дворян, и проверялось их соответствие определенной службе и место в Табеле.

Таким образом, императором и его единомышленниками установлен принцип прохождения службы от низших чинов к высшим.

Кроме того в деятельность чиновников стала регламентироваться инструкциями исходя из направленности функционирования коллегии  
(Военная, Адмиралтейская, Камер-коллегия, Штатс-коллегия, коллегия иностранных дел, Ревизион-коллегия, Берг-коллегия, Мануфактур-коллегия, Коммерц-коллегия, юстиц-коллегия и др).

Петром I выстроена новая система деятельности органов государственной власти, основанная на следующих принципах:

1. единство система норм и административных правил, регламентирующих деятельность чиновников;
2. иерархичность уровней управления, учреждений и государственных служащих;
3. дифференциация государственно-административного аппарата;
4. определенность правового статуса, материального положения и продвижения по службе чиновников;
5. бюрократичность аппарата государственной службы (появление особого класса, специализирующего на управлении).

Такие принципы стали иметь важное значение для государственных служащих.

1. Государственный служащий условно лично свободен, потому что подчиняется только служебному долгу.

2. Государственные служащие имеют жесткую служебную иерархию, но в то же время власть каждого весьма ограничена, она зафиксирована в служебных отношениях.

3. Государственные служащие осуществляют свою деятельность на основе контракта, возможности выбора занятий согласно своей квалификации. Разделение требований обусловливается высокой специализацией и квалификацией.

4. Вознаграждение государственных служащих исчисляется неизменным денежным окладом.

Помимо этого развивались органы местного самоуправления. Территория империи была поделена на 11 губерний и 50 провинций. Городское управление регулировалось регламентом Главного магистрата 1721 г.[[9]](#footnote-9) и Инструкцией городовых магистратов 1724 г.[[10]](#footnote-10) Главный магистрат должен был организовать магистраты в городах и руководить ими. Городовые магистраты являлись важными коллегиальными учреждениями, куда входило крупное купечество, причем компетенция магистратов была значительна в финансовой области: магистраты раскладывали, собирали пошлины и гос. сборы, должны были содействовать развитию ремесла и торговли, занимались благоустройством городов, осуществляли судебную власть.

18 февраля (1 марта) 1762 год Петр III подписал проект.[[11]](#footnote-11) По данному законодательному акту впервые в истории России дворяне освобождались от обязательной гражданской и военной службы, могли по своему желанию выходить в отставку и беспрепятственно выезжать за границу. Правда, во время войны правительство имело право потребовать от дворян вернуться на службу в вооружённых силах. Если при этом дворянин находился за границей, он был обязан вернуться в Россию под страхом конфискации собственности. Кроме того, дворянам, которые не дослужились до обер-офицерского чина, запрещалось выходить в отставку, не отслужив 12 лет.[[12]](#footnote-12)

Наиболее важным в развитии государственной службы стал Именной указ 1790 г. «О правилах производства в статские чины».[[13]](#footnote-13) В него был включен принцип выслуги, благодаря которой государственным служащим начислялась определенная сумма денежных средств после завершения их карьеры в случае старости, инвалидности или при потере кормильца, государственному служащему производилась определенная оплата труда, или «содержание». В него входило жалованье, квартирные деньги или квартира, которые непосредственно передавались государством. Размер оплаты зависел от самой должности государственного служащего [[14]](#footnote-14).

Следующим важным этапом в развитии государственной службы явился Указ от 1809 «Об обязательном экзамене для занятия государственной должности»[[15]](#footnote-15), подготовленный Сперанским М.М. Было предложено новшество, а именно госслужащие должны были иметь высшее образование для замещения должности.

Дальнейшие серьезные изменения в развитии государственной службы происходят при правлении Николая I.

Так, было осуществлено принятие Свода законов Российской Империи подготовка Свода была осуществлена к 1832 году. В 1834 г. было принято Положение о порядке производства чины по гражданской службе.[[16]](#footnote-16) Оно предусматривало разделение лиц на три разряда, которые имели право на работу по закону: окончившие курс наук в вузе, окончившие курс наук в среднем учебном заведении, не имеющие образования.

В том числе в положении указано, что никто не может быть произведен через чин. В период правления Николая I окончательно были сформированы требования к важнейшему документу о прохождении госслужбы — послужному (формулярному) списку.

Произошло разделение государственных должностей по классам от, а также установил определенные требования для поступления на государственную службу. Туда входили возраст, подданство, происхождение.

Строгая регламентация элементов государственной службы, однако, мало помогала предотвращению и искоренению таких пороков управления, как взяточничество, волокитство, формализм и служебные подлоги.

В течение XIX века утвердились 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 жалование, 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 установленную 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.

После революции 1917 года, русская государственная служба, которая складывалась веками, была практически уничтожена.

При советской власти так и не было принято специального закона о государственной службе, детально регулировалась лишь служба в правоохранительных органах.

Постреволюционное законодательство о государственной службе представляет собой совокупность разнообразных нормативно-правовых актов, регулирующих управленческие отношения в различных областях. Единого закона о государственной службе в СССР не было. В рамках данных отношений применялись Временные правила о работе в государственных учреждениях и на предприятиях, утвержденные Декретом СНК РСФСР от 21.12.1922 г.[[17]](#footnote-17), указы о введении классных чинов, рангов и специальных званий в некоторых отраслях управления, Единая номенклатура должностей, утвержденная Госкомтруда СССР 09.09.1967 г. и др. Более-менее хорошо разработана была лишь нормативная база о службе в рядах Вооруженных Сил и органах внутренних дел[[18]](#footnote-18).

Отсутствовало и четкое понятие государственного служащего. Вместо этого было введено понятие административного управленца – работника органа административного управления.

Фактически в Советском Союзе действовала своеобразная «номенклатурная» система, при которой перечни должностей в государственных организациях определялись партийно-государственной номенклатурой, а служащие назначались по списку с разрешения партийных органов. Правом назначения на службу в государственные структуры обладали: Политбюро, Секретариат ЦК и его отделы, обкомы и райкомы КПСС и т. д.

Формально назначение на должность зависело от образования, деловых и личных качеств, но фактически во многом кадровая политика определялась политической и партийной «сознательностью» кандидата, что существенно влияло на профессионализм государственного служащего.

В последующие годы законодательство нашей страны не стояло на месте, а двигалось только вперед, в связи с этим были изданы различные нормативно-правовые акты, которые регулировали вопросы государственной службе в России, ее своеобразия и особенности.

Литература:

1. Войтович В.Ю. Государственная и муниципальная служба: учебное пособие. Ижевск: Институт экономики и управления ФГБОУ ВПО «УдГУ», 2013. 286 с.Указ Президента Российской Федерации от 28.04.1997 г. № 425 «О реформе жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 05.05.1997.№ 18., ст.2131.
2. Захарова С. Г., Туманов С. В., Чернышова А. В. История государственного управления в России: учебник для вузов. М.: Юрайт, 2021. 612 с.
3. Львов А.В. История отечественной государственной службы: учебное пособие. М.: МГПУ, 2018. 208 с.
4. Титов Ю.П. Хрестоматия по истории государства и права России: учебник. М.: Проспект, 2005. 78 с.
5. Львов А.В. История отечественной государственной службы: учебное пособие. М.: МГПУ, 2018. 208 с.
6. Маньков А.Г., Чистяков О.И. Российское законодательство X—XX веков: Законодательство периода становления абсолютизма в 9 т. М.: Юрид. литература, 1986. Т. 4. 512 с.
7. Указ Президента РФ от 01.02.2005 N 113 "О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим"// Собрание законодательства РФ. N 6. ст. 440. 07.02.2005
8. Васина А. Н. Правовые основы государственной службы в таможенных органах: учебное пособие.

1. Войтович В.Ю. Государственная и муниципальная служба: учебное пособие. Ижевск: Институт экономики и управления ФГБОУ ВПО «УдГУ», 2013. 286 с. [↑](#footnote-ref-1)
2. Захарова С. Г., Туманов С. В.,  Чернышова А. В.  История государственного управления в России: учебник для вузов. М.: Юрайт, 2021. 612 с.  [↑](#footnote-ref-2)
3. Львов А.В. История отечественной государственной службы: учебное пособие. М.: МГПУ, 2018. 208 с. [↑](#footnote-ref-3)
4. Титов Ю.П. Хрестоматия по истории государства и права России: учебник. М.: Проспект, 2005. 78 с. [↑](#footnote-ref-4)
5. Львов А.В. История отечественной государственной службы: учебное пособие. М.: МГПУ, 2018. 208 с. [↑](#footnote-ref-5)
6. Маньков А.Г., Чистяков О.И. Российское законодательство X—XX веков: Законодательство периода становления абсолютизма в 9 т. М.: Юрид. литература, 1986. Т. 4. 512 с. [↑](#footnote-ref-6)
7. Указ Президента РФ от 01.02.2005 N 113 "О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим"// Собрание законодательства РФ. N 6. ст. 440. 07.02.2005 [↑](#footnote-ref-7)
8. Васина А. Н. Правовые основы государственной службы в таможенных органах: учебное пособие. Владивосток

   Владивостокский фил. Российской таможенной акад. 2011. 380 с. [↑](#footnote-ref-8)
9. Регламент, или Устав Главного магистрата от 21 января 1721 г. № 3708 // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание первое: в 45-ти т. СПб.,1830. Т. VI. 291-305 с. [↑](#footnote-ref-9)
10. Инструкция магистратам от 30 декабря 1724 г. № 4624 // ПСЗРИ. Собрание первое: в 45-ти т. СПб., 1830. Т. VII. 388–397 с. [↑](#footnote-ref-10)
11. Полное собрание законов Российской империи, с 1649 года. СПб., 1830. Т. 15 (с 1758 по 28 июня 1762). № 11444. 912-915 с. [↑](#footnote-ref-11)
12. Чиликина  К.П.,  Морозова А. Ю.,  Абдулаева Э. Н., Тырина С. В. Всеобщая история. История Нового времени. XVIII  век: методическое пособие к  учебнику. М.: Дрофа, 2019. 191 с. [↑](#footnote-ref-12)
13. Именной указ от 16 декабря 1790 г., данный Сенату "О правилах производства в Статские чины"// Извлечение из книги Законодательство императрицы Екатерины II. 1783-1796 годы (составитель и автор вступительной статьи В.А. Томсинов). - "Зерцало", 2011 г. [↑](#footnote-ref-13)
14. 9 Байкеева С.Е. Правовое положение чиновничества в дореволюционной России: статья. Журнал «Социальное и пенсионное право». М.: 2008. № 1. 50–56 с. [↑](#footnote-ref-14)
15. Титов Ю.П. Хрестоматия по истории государства и права России: учебник. М.: Проспект, 2005. 138 с. [↑](#footnote-ref-15)
16. Титов Ю.П. Хрестоматия по истории государства и права России: учебник. М.: Проспект, 2005. 115 с. [↑](#footnote-ref-16)
17. Титов Ю.П. Хрестоматия по истории государства и права России: учебник. М.: Проспект, 2005. 264 с. [↑](#footnote-ref-17)
18. https://studfile.net/preview/6269857/page:7/ [↑](#footnote-ref-18)