

Гаджиханов Салим Абдурахманович

бакалавр,

Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ

salimred@mail.ru

Salim A. Gadzhikhanov

Bachelor;

Russian presidential academy of national economy and public administration
salimred@mail.ru

Предпосылки становления и исторические особенности формирования института государственной службы в России

Prerequisites for the formation and historical features of the formation of the Institute of public Service in Russia

***Аннотация.** В настоящее время российский законодатель предусматривает несколько видов государственной службы, в числе которых государственная гражданская служба, военная служба и государственная служба иных видов. Каждый из видов государственной службы имеет огромное значение для нормальной деятельности Российского государства, позволяет реализовывать функции и задачи органов управления, обеспечивает стабильность государственной власти и национальной безопасности. Особое место в системе государственной службы занимает государственная гражданская служба, фактически являющаяся предвестником и родоначальником всех иных видов государственной службы. Процесс формирования гражданской службы шел параллельно с развитием централизованного Российского государства, органов государственной власти и управления, что обуславливает тесную взаимосвязь рассматриваемых институтов. В настоящей статье выделяются ключевые исторические этапы, предпосылки и особенности формирования института государственной службы в России, обосновывается ряд выводов относительно природы государственной гражданской службы.*

***Ключевые слова:** указы, знать, местничество, служащие, коллегии.*

***Annotation.** Currently, the Russian legislator provides for several types of public service, including state civil service, military service and other types of public service. Each of the types of public service is of great importance for the normal activities of the Russian state, allows for the implementation of the functions and tasks of government bodies, ensures the stability of state power and national security.*

A special place in the system of public service is occupied by the state civil service, which is actually the forerunner and ancestor of all other types of public service. The process of formation of the civil service went in parallel with the development of a centralized Russian state, public authorities and management, which determines the close relationship of the institutions under consideration.

This article highlights the key historical stages, prerequisites and features of the formation of the institution of public service in Russia, substantiates a number of conclusions regarding the nature of the public civil service.

Keywords: orders, nobility, locality, employees, collegiums.

Введение. Становление системы государственной службы в России продолжалось не одну сотню лет. Все это время шел поиск оптимальных путей подготовки госслужащих и формирования кадрового резерва как в дореволюционное, так и в советское время и, впоследствии, в новейший период развития системы государственной службы, однако существенных успехов в исследуемой сфере все еще не достигнуто.

Несмотря на то, что сам институт государственной службы можно признать сформированным, имеющим солидную правовую основу, и, в целом, достаточно эффективным элементом государственного механизма, вопросы реализации государственными служащими своих функциональных обязанностей, отношения к населению, к решению проблем общества остаются одними из наиболее проблемных и острых. В этой связи особый интерес представляет обращение к истокам формирования института государственной службы в России в дореволюционный период, с целью выявления предпосылок и условий, способствующих появлению раскола между обществом и государством в лице государственных служащих.

Изучение преобразований в сфере государственного управления XV-XIX в.в. является одним из направлений, традиционно привлекающих внимание исследователей. Уже в дореволюционный период появилась обширная историография, глубоко и с разных методологических позиций рассматривавшая ход и последствия процесса формирования первых органов государственной власти и становления института государственной службы.

Различные аспекты данного направления являлись предметом работ И.Д. Беляева, Н.М. Карамзина, В.О. Ключевского, С.М. Соловьева, А. Станиславского, К.И. Стефановского, А.П. Чебышева-Дмитриева, Б.Н. Чичерина, Е.Н. Щепкина, И.Ф.Г. Эверса и ряда других.

Из собственно историко-правовых юридических исследований советского периода и последних десятилетий, следует отметить работы С.В. Юшкова, М.М. Исаева, В.В. Момотова, М.А. Чельцова-Бebutова, М.Д. Шаргородского, Р.Л. Хачатурова, С.А. Кондрашкина, М.Ю. Неборского и многих других исследователей.

В то же время, данную тему невозможно признать полностью изученной и исследованной. Напротив, несмотря на обширный массив литературы, посвященной рассматриваемому вопросу, полемика по дискуссионным вопросам формирования института государственной службы, ее влияния на развитие общества и государства в научных кругах продолжается, что также подчеркивает актуальность проводимого исследования.

Основная часть. Формирование централизованного Российского государства сопровождалось процессом появления первых атрибутов государственности, в частности - государева двора, то есть ближайшего окружения великого князя.

Поначалу состав двора был немногочисленным. Известно, например, что Василия II Темного (1415-1462) окружали не более 50 придворных, принадле-

жавших к различным служилым слоям. Однако в годы правления Ивана III государев двор необычайно разросся за счет притока в великокняжеское окружение представителей московской знати, выходцев из упраздненных уделов, выслужившихся детей боярских и дьяков. Все они в меру своего влияния на великого князя (если таковым влиянием кто-либо обладал) участвовали в выработке решений по различным вопросам внутренней и внешней политики, становясь оплотом царской власти.

В этой среде шел постепенный процесс зарождения основ государственного управления: возникали служебные «места» и чины, складывались придворные должности, распределялись обязанности. Например, дворецкий управлял дворцовым хозяйством. В связи с распространением огнестрельного оружия появилась должность «оружничего», заведовавшего изготовлением и поставками ко двору оружия. Ниже на иерархической дворцовой лестнице стояли ясельничие, сокольничие, ловчие, постельничие и т.д.

На придворные должности великий князь назначал преданных ему людей, как правило, менее знатных по сравнению с основной массой бояр. На время военных походов из них формировалась элитная часть войска – «государев полк». В функциональном назначении государева двора и боярской думы просматривается остаточное влияние давних традиций «дружинного строя» времен киевской Руси.

Боярская дума была совещательным органом при великом князе. Первые упоминания о таких учреждениях встречаются еще в истории древнерусского государства. Совещания князей с боярами продолжались и в период раздробленности. В эпоху образования московского государства великий князь по-прежнему «держал совет с боярами». Наиболее важные указы издавались от имени царя и боярской думы по формуле: «великий государь указал и бояре приговорили...» [1, с. 96].

В московском государстве на всех уровнях управления, во всей государственной службе процветало местничество. При назначении на должность, военную или гражданскую, в первую очередь учитывались древность и знатность рода, к которому принадлежал претендент, положение его предков при дворе великих князей и великих государей, фамильные заслуги.

Как отмечает О.А. Омельченко, название этого принципа произошло от обычая «считаться местами», т.е., усаживаясь за стол на званом обеде и в других случаях, выяснять, чья «порода» благороднее. Поначалу московские государи поддерживали этот обычай, так как он затруднял образование боярской оппозиции, но со временем пришло осознание того, что местничество пагубно сказывается на состоянии государственных дел и обороноспособности страны.

Сложилось положение, когда бездарные, но кичившиеся древностью рода и славными делами предков люди занимали престижные и завидные должности, недоступные более достойным, но «худородным» россиянам. Принцип местничества господствовал в русском государстве несколько столетий и был отменен лишь в конце XVII в. [2, с. 14]

Главной опорой московского великого князя в деле объединения Руси и создания централизованного государства было дворянство. Как особая категория военно-служилого сословия, оно начало складываться еще в предшествующий

период – в XII–XIII вв. Тогда дворяне, составлявшие двор князя или крупного боярина, назывались «слугами вольными» (в отличие от зависимых слуг, работавших в хозяйстве феодала – например, холопов).

Со второй четверти XV в. дворянами именовали всех, кто входил в состав государева двора, а в конце того же столетия это понятие распространялось уже и на обедневших детей боярских. Во время войны из дворян формировалось поместное ополчение, составлявшее главную ударную силу государева войска. Главным отличительным признаком дворянства как особой сословной группы было условное землевладение.

Объединительная политика московских правителей привела к уничтожению городских вольностей – сначала в московском княжестве, затем в Новгороде и Пскове. В города присоединенных земель московское правительство назначало своих администраторов – «городовых приказчиков», ведавших строительством оборонительных сооружений, сбором ополчения и провианта, производством оружия. Население посадов, так называемые «черные люди» несли «тягло» в пользу государства. Ремесленники, проживавшие на «белых землях», принадлежавших феодалам, несли городские повинности и платили государственные налоги в меньшем объеме. В общей массе городского населения возросла доля различных категорий военнотружеников. К середине XVI в. уже существовали общегосударственные ведомства – дворец и казна. Дворец во главе с дворецким управлял личными (дворцовыми) землями великого князя. Со временем в его компетенцию вошло рассмотрение земельных тяжб, в результате чего из административного он превратился в административно-судебный орган. С присоединением какой-либо новой территории или ликвидацией удельного княжества внутри московского государства в этих землях создавались местные дворцы (новгородский, тверской, нижегородский, дмитровский, угличский и т.д.). Дворцовая система, посредством которой центр контролировал положение на местах, строилась на началах территориального управления. Казну возглавляли казначеи. Здесь хранились не только деньги и драгоценности, но и архив и государственная печать. К печати были приставлены специальные хранители – печатники. Ведомство занималось финансовыми вопросами, а также текущими делами, относящимися к внешней политике. По сути, оно выполняло функции государственной канцелярии. Во всем центральном аппарате заправляли дьяки. В боярской думе они готовили проекты ее решений, царских указов, вели делопроизводство, служили письмоводителями, скрепляли своей подписью царские грамоты, на которых великий государь не считал нужным ставить собственноручную подпись. Они имели четвертый, самый низший думный чин, достичь которого (в отличие от первых трех) мог человек «подлого» происхождения. Как думные, так и служившие в иных учреждениях дьяки чаще всего были выходцами из мелких феодалов, духовенства и купечества. В общей массе служащих центрального аппарата власти они выделялись своей образованностью. Таким образом, в период XV – начала XVI вв. происходит формирование основ системы государственного управления и зарождение института государственной службы в современном понимании. С середины XVI в. создаются первые приказы – органы, осуществляющие государственное управление и проводящие государственную политику на местах и отве-

чающие за конкретные направления деятельности. Сложившаяся в рассматриваемый период приказная система государственного управления имела хороший потенциал для развития, так как в ней были сбалансировано представлены основные политические силы того времени и интересы различных слоев общества. В то же время, система создания государственных органов и распределения функций между ними оставалась неупорядоченной. По замечанию историка В.О. Ключевского, «...распределение правительственных дел между приказами представляется чрезвычайно неправильным и запутанным... Систематическая классификация приказов вообще не удавалась их исследователям, как не удавалась она и их творцам, московским государям» [1, с. 58].

Разрастание системы приказов и их функций приводило и к увеличению штата государственных служащих, увеличению круга задач, стоящих перед должностными лицами, складыванию определенных приказных порядков деятельности и форм делопроизводства. В дальнейшем число приказов продолжало расти. По мере усложнения функций государства отдельные приказы подразделялись на отделы, некоторые из которых, постепенно развиваясь, превращались в самостоятельные органы. Новые приказы возникали не только в связи с усложнением функций государства, но и вследствие расширения его территорий. Приказная система, при всем ее несовершенстве, явилась важным этапом развития института государственной службы. Характерной особенностью приказов являлось то, что они выполняли множество разнообразных функций. Многие из них были не только органами центрального отраслевого управления, но и ведали определенной территорией государства, управляли городами, доходы с которых шли на их содержание. Таким образом, приказы совмещали территориальный принцип управления с территориально-административным и судебным. К недостаткам приказной системы следует отнести ее чрезмерное усложнение, что приводило к бюрократизму и волоките, а также взяточничеству, хищениям государственных средств и другим негативным явлениям, объединяемым общим термином «коррупция».

Способствовало формированию коррупции и дальнейшее масштабное расширение государственного аппарата в период реформирования органов государственного управления в XVII-XVIII веках. На государственную службу получили шанс попасть лица из низших слоев общества, которые расценивали свою должность как путь к обогащению. Несмотря на то, что в конце XVII в. происходит объединение приказов, перераспределение и сосредоточение их функций, ограниченные меры по упорядочению приказной системы не устранили ее недостатков, что привело сначала к упразднению отдельных приказов Петром I, а затем и к полной отмене приказной системы в начале XVIII в. с созданием новых органов государственного управления - коллегий. Дальнейшее развитие органов государственной власти вплоть до Октябрьской революции 1917 г. происходило в основном за счет усиления правоохранительных и судебных органов, что еще больше усиливало разрыв между обществом и государством.

Таким образом, основной проблемой формирования института государственной службы следует признать тот факт, что на протяжении многих сотен лет общество противопоставлялось власти, и, в особенности, правоохранительным органам в лице государственных служащих - опричников, стрельцов, полиции,

жандармов, надзирателей и других представителей органов принуждения.

Сотрудники силовых структур, выполняя волю государства и реализуя репрессивную политику, безжалостно подавляли восстания и бунты, разгоняли собрания, выслеживали и арестовывали идейных личностей и оппозиционеров.

Продолжала разрастаться массовая коррупция в полиции, судах, канцеляриях, системе делопроизводства. Все это не способствовало единению власти и общества, увеличивало пропасть между публичными органами управления и народом, и привело к социальному взрыву в 1917 году.

Заключение. Проведенное исследование показало, что современные проблемы функционирования государственной службы являются прямыми наследниками той системы, которая была сформирована в период XV-XVII в.в. Фактически, во все времена в России представители государственной службы воспринимались в крайне негативном ключе, как бюрократы, коррупционеры, угнетатели.

Население противопоставлялось власти, что вызывало ответную негативную реакцию граждан, проявлявшуюся в виде массовых выступлений, бунтов, неповиновений. Отсутствие взаимодействия между обществом и государством, закрытость и кастовость системы государственной службы, сословный характер российского общества - все эти факторы существенно тормозили развитие государственной службы как целостного института и ключевого инструмента функционирования стабильной государственной власти.

Изучение исторического опыта видится важным и значимым процессом, позволяющим избежать ошибок и неверных шагов со стороны высших органов государственной власти. Однако на сегодняшний день существенных сдвигов в данном вопросе, к сожалению, не достигнуто.

Литература

1. *Ключевский В.О. Курс русской истории. Т. 2 / В.О. Ключевский. - М., 2005. - 298 с.*
2. *Омельченко О.А. Становление абсолютной монархии в России / О.А. Омельченко - М., 1986. - 92 с.*
3. *Згоржельская С.С. История отечественного государства и права: Учебное пособие для студентов факультета непрерывного образования / С.С. Згоржельская. - М.: РАП, 2013. - 316 с.*

Bibliography

1. *Klyuchevsky V.O. Russian history course. T. 2 / V.O. Klyuchevsky. - M., 2005. - 298 p.*
2. *Omelchenko O.A. Formation of absolute monarchy in Russia / O.A. Omelchenko - M., 1986. - 92 p.*
3. *Zgorzhelskaya S.S. History of the domestic state and law: Textbook for students of the faculty of continuing education / S.S. Zgorzhelskaya. - M.: RAP, 2013. - 316 p.*