

ИСТОРИЯ ЧИНОВНИЧЕСТВА: РОЛЬ, ФАКТЫ, РЕАЛИИ

HISTORY OF THE BUREAUCRACY: ROLE, FACTS, REALITIES

M. Polovinkina

Annotation

The article raised issues and the role of the bureaucracy, the administrative apparatus and public service in the history of Russia (inextricably associated with its formation and development); the main periods of Russian statehood, the facts of history, the personality of the famous reformers of the Russian statehood.

Keywords: the formation and development of Russian state, history of public service, historical highlights, government, bureaucracy, reform, historical figures, reformers, evolutionary stages, the role of bureaucracy in public administration, bureaucracy.

Половинкина Марина Леонидовна
К.ист.н., доцент,
Липецкий государственный
технический университет

Аннотация

В статье подняты проблемы и роль чиновничества, административно-государственного аппарата и государственной службы в истории России (связанные неразрывно с ее становлением и развитием); приведены основные периоды в государственности России, факты истории, личности знаменитых реформаторов российской государственности.

Ключевые слова:

Становление и развитие российского государства, история государственной службы России, исторические моменты, государственная власть, чиновничество, реформы, исторические личности-реформаторы, эволюционные этапы, роль чиновничества в государственном управлении, бюрократизм.

Формирование традиций, структуры, институтов и механизмов государственной власти и его аппарата по мере становления российского государства всегда неотрывно были связаны с чиновничеством.

Как бы не именовали чиновников в разные времена (государственный служащий, служилый человек, чиновник, государев человек или служащий, дворцовый), суть, цели и функции их должностей никогда не менялись – служить государству, служить на благо своей страны, служить России.

История государственной службы России насчитывает несколько столетий. Она неразрывно связана с созданием русского централизованного государства (с его выживаемостью в сложных геополитических условиях XVI–XVII вв.), периодом "удельного княжества" (с закономерным и прогрессивным этапом феодальной раздробленности и вступлением в стадию распада), татаро-монгольским игом, политикой Золотой Орды в отношении русских земель и созданием единого Русского (Московского) государства (в условиях тотальной борьбы самыми мощными военными державами средневековья: с исламизированной Золотой Ордой и католицизированной Речью Посполитой), Смутой (с системным кризисом и сложным взаимодействием разнонаправленных противоречий во всех сферах жизни российского общества

XVI–XVII вв.), чередой дворцовых переворотов (с фаворитизмом и регентством), реформами Петра I и Екатерины II, земскими реформами (подняли аграрно-крестьянскую Россию на ноги и превратили страну в могущественную мировую державу), нулевой и Первой мировой войнами, двумя революциями (с полным развалом имперской российской государственности, заменой прежних государственных институтов, традиций и системы государственной службы, с приобретением опыта самоуправления; созданием принципиально новой государственной системы, основанной на Советах трудящихся, идеологическом и политическом диктате), НЭПом (с доктриной свободной экономической торговли и плановым народным хозяйством), Великой Отечественной войной (с огромными человеческими и материальными потерями, трагичными и скорбными моментами, великим праздником Победы), созданием и развалом СССР (со взлетами и падениями; ошибками личностей, народа и государства; коллективизацией и индустриализацией; освоением космоса; демонтажом партийно-государственной машины), лихими 90-ми (с перестройками и "перегрузками", с развитым номенклатурно-бюрократическим аппаратом, с переходом к новой модели государственного, местного управления и самоуправления, преобразованием и созданием заново российской государственности в условиях мирового геополитического коллапса), новыми современными преобразованиями (с попыткой пересмотра фактов нашей истории и жесткой

(а порой и жестокой) борьбой за многополярность миропорядка) и многим другим [1,2,5,7,8,9,12,13].

За всеми этими историческими моментами и событиями стоит государственный аппарат (для каждой эпохи – свой) и чиновники (государственные служащие). За каждым эволюционным этапом развития чиновничества России видны не только основные этапы формирования ее государственности, развития управленческого опыта и управленческой мысли, а стоит историческая личность–реформатор. Наиболее известными реформаторами Российского государства (государственности и управления) были Иван IV (Грозный), Петр I, Екатерина II, Александр II, Николай I; реформами управления занимались Г.Р.Державин, Н.П.Румянцев, В.А. и П.А. Зубовы, П.В.Завадовский, А.Б.Куракин, М.М.Сперанский, П.А.Столыпин, С.Ю.Витте и другие. Это были "державные мужи", которые никогда не ставили "местечковые интересы" выше интересов Государства Россия.

Значимая роль чиновничества в государственном управлении уже доказана – военной и гражданской службой, преданностью государству и государственности, кровью и жизнями, требованиями и просьбами, приказами (указами) и распоряжениями, документами и кинолентами, неоспоримыми фактами истории и мн.др.

В 1846г. министр юстиции граф В.Н. Панин (по поручению императора Николая I) разработал записку о пересмотре устава о гражданской службе. Для реализации замысла был образован Особый комитет для пересмотра "Устава о службе гражданской". На основании указаний императора комитет высказался за отмену названий чинов, замену производства за выслугу лет прибавкой к жалованью.

Однако работа комитета была замедлена двумя сержными записками на имя Николая I министра народного просвещения С.С.Уварова:

- ◆ в первой он доказывал, что чины есть "орудие столь могущественное, что доколе оно останется в руках властителей, едва ли что-либо может поколебать самодержавную власть в ее основаниях";

- ◆ во второй подчеркивал, что есть несколько путей для достижения известности или власти: род, богатство, талант (Европейский). В Российском же "гражданское значение всех и каждого зависит от степени, которая определяется по усмотрению высшей власти" в зависимости от службы престолу и отечеству. Так же утверждалось, что "Табель о рангах..." так укоренилась в сознании россиян (соответствует их психологии), что стала частью представлений о мироустройстве. "Россия любит в "Табели о рангах" торжественное выражение начала, славянским народам драгоценного – равенства пред законом, дорожит знаменем мысли, что каждый в

свою очередь может проложить себе путь к высшим достоинствам службы", – писал С.С.Уваров[3].

В реальной жизни было все далеко не так, как красиво написал С.С.Уваров. Однако, перспектива блестящей карьеры, возможность приобрести дворянское достоинство действительно привлекала многих; достигнув же известных высот, они становились защитниками (за редким исключением) сложившейся системы чиновничества.

Николай I был вынужден согласиться с С.С.Уваровым: подписание им Проект нового Устава о службе гражданской не состоялось; Особый комитет в 1856г. был закрыт.

Условия и правила прохождения государственной службы (как и сам отбор претендентов к ней) был жестким; последовательное произведение в чины, после выслуги определенного количества лет в каждом чине – одно из них (независимо от фармации и эпохи; это правило, впрочем, как и многие другие, действует и в нынешних реалиях для госслужащих РФ). Никто не мог быть произведен через чин, или, минуя чины низшие, прямо в высшие. Только император мог сделать исключение: назначить чиновника на любую должность и присвоить ему соответствующий чин. Послужной список С.Ю. Витте: Управляющий Юго–Западных железных дорог (титularный советник IX класса) → Директор департамента железнодорожных дел Министерства финансов (действительный статский советник IV класса; назначен императором Александром III после крушения царского поезда (несколькими месяцами ранее отказался повысить скорость движения императорского поезда на перегоне по требованию министра путей сообщения и генерал–адъютанта со словами: "Я государю голову ломать не хочу", – поступок абсолютно недопустимый); назначение вызвало сенсацию в сановно–бюрократических кругах) → Министр финансов Российской империи (всего спустя три года)[4].

Эти факты свидетельствуют еще раз, что "роль личности в истории" всегда отражается на деятельности государства, его аппарата, и принятии управленческих решений.

В мемуарной литературе приводится много фактов, свидетельствующих о великолепии и блистательных карьерах (высших чинов; хорошем материальном и социальном положении) и бедственном положении чиновников (в основном, рядового чиновничества). К отрицательным составляющим "чиновничества" относились: пагубные последствия беззакония, бесконтрольности должностных лиц, низкий нравственный и образовательный уровень, мизерные оклады, процветающее казнокрадство ("От канцлера до последнего протоколиста все кралло и все было продажно", А.С.Пушкин[6]), беспримерное взя-

точничество (не презиралось; считалось необходимым атрибутом чиновной службы; нередко были единственным рычагом для запуска механизма бюрократической машины), прогрессирование бюрократии (бумаготворчество и многоступенчатость в прохождении бумаг)[10, 11, 14]. По отношению к нынешнему времени почти ничего не изменилось.

Советская власть первыми же своими декретами разрушила дореволюционную нормативно-правовую базу государственного аппарата и чиновничьей службы; термины "чиновник" и "бюрократ" стали тождественны и перешли в разряд ругательств. Затем были долгие годы забвения государственной службы и ее специалистов; были зависимы от существовавшей в стране государственной практики, диктата и дискретного управления (от правительства до администраций предприятий и учреждений)[15].

Только к середине 90-х годов XXв. (уже в современ-

ной России) законодательно было оформлено понятие "государственная служба" (соответственно "государственный служащий") со всеми задачами, требованиями и правилами, условиями и результатами служения государству и обществу; фактически была создана система прохождения государственной службы, включающей в себя подобие "Табели о рангах..." (в контексте изучения абсолютизма в России, развития государственного аппарата, становления чиновничества, проблем борьбы с бюрократизмом и т. п.).

Смена времен и фармаций, министерств и ведомств, учреждений и организаций, мундиров и фраков, жалования и окладов, чинов и рангов никак не отразились на чиновничестве – спрос на него актуален и по сей день. Однако все преобразования и крутые повороты российской истории показали, что сами понятия "чиновник" и "чиновничество" бессмертны (как и черты, составляющие их суть), поскольку обусловлены исключительно ролью государства.

ЛИТЕРАТУРА

1. Альшиц Д.Н. Начало самодержавия в России: государство Ивана Грозного. Л.: Наука, 1988. – 241с.
2. Архипова Т.Г., Сенин А.С., Румянцева М.Ф. История государственной службы в России XVIII – XX века – М.: РГГУ, 2001. – 230с.
3. Егоров В.П., Слинков А.В. История чиновничества в России / Учебное пособие. – М.: 2012.– 335с.
4. Егоров В.П., Слинков А.В. История государственного аппарата и чиновничества в России / учебное пособие / Московский гос. ун-т путей сообщ., Юридический ин-т. – М: Юридический ин-т МИИТа, 2013. – 280 с.
5. Еремян В.В., Федеров М.В. История местного самоуправления в России. Часть 1./Учебное пособие. – М.: Изд-во РУДН. – 1999. – 295с.
6. Жерихина Е., Шепелев Л. Столичный Петербург. Город и власть. – СПб.: Центрполиграф, 2009. – 552 с.
7. Кобрин В.Б. Материалы генеалогии княжеско-боярской аристократии, XV–XVI вв. – М.: Мысль, 1985. – 278с.
8. Латкин В.Н. Учебник истории русского права периода империи (XVIII и XIX вв.) /Под редакцией и с предисловием В. А. Томсинова. – М.: Зерцало 2004. – 504 с.
9. Медушевский А.Н. Утверждение абсолютизма в России: Сравнительное историческое исследование. – Москва–Берлин.: MEDIA, 2015. – 402с.
10. Носов Н.Е. Становление сословно-представительных учреждений в России. –Л.: 1969. – 231с.
11. Оболонский А.В., Барабашов А.Г. Государственная служба (комплексный подход): Учеб. пособие. – 2-е изд. – М.: Дело, 2000. – 440 с.
12. Российское законодательство X–XX веков: В 9 т. Акты земских соборов. – М., 1985.–Т. 3.
13. Соколова Э.В. Эволюция сословно-представительной власти в России с середины XVI до середины XVII вв. Монография. На основе кандидатской диссертации, защищенной в Ивановском государственном университете в 2007г. – М., 2013г. – 229с.
14. Троицкий С.М. Русский абсолютизм и дворянство в XVIII в.: формирование бюрократии. – М.: Наука, 1974.– 393с.
15. Янов А.Л. У истоков трагедии. – М.: Прогресс–Традиция, 2001. – 540с.

© М.Л. Половинкина, (m.shtokolova@mail.ru), Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»,

Санкт-Петербургский международный книжный салон

Время читать!
Time to read!

"Ни о чем не думает лишь тот, кто ничего не читает."
Д.Дидро

Реклама