**Лекция 3. Развитие института государственной и муниципальной службы: историко-правовой аспект**

**1. Государственная и муниципальная служба до начала XVIII в.**

**Государственная и муниципальная служба**имеет достаточно длительную историю и зародилась еще в Древнерусском государстве. Однако если для Древней Руси и для периода образования централизованного Российского государства характерна служба непосредственно князю (преимущественно военная служба – дружина), то в XVII – XVIII вв. служба осуществляется уже в интересах всего государства. В XVII в. служба становится профессиональной, и управление государством осуществляется посредством должностных лиц, работающих в приказах.

Итак, в XI в. государственный аппарат мало чем отличался от органов управления княжеским хозяйством. Собственно говоря, «дворцовые слуги», своеобразные государственные служащие, управляли одновременно и княжеским двором, и княжеством в целом. Местное управление в городах осуществлялось посадниками, в сельской местности – волостелями. Однако говорить о муниципальной службе в привычном смысле еще рано: посадники и волостели, являясь представителями князя на местах, осуществляли государственную власть, о самостоятельности органов местного самоуправления не может быть еще и речи.

С централизацией Руси усложняется и система управления. Хотя государственные служащие («пути») по-прежнему служат и княжеству, и непосредственно князю, появляется необходимость в создании нового управленческого аппарата. Постепенно во главе «путей» (конюших, сокольничих и т. д.) становятся путные бояре, призванные управлять, а к концу XV в. появляются приказы – новые государственные органы.

Со временем усложнилась и внутренняя структура приказов, приказные дьяки становились профессиональными государственными служащими, для которых управление являлось основным родом занятий и источником финансов (дьяки получали жалование из казны). Увеличивалось и число приказов: к началу XVI в. их уже около 10 (приказы Большого дворца, Казенный, Разрядный, Посольский, Разбойный, Ямской и др.).

Местное управление вплоть до XVI в. составляла все та же система кормлений (посадники и волостели, назначаемые на срок от 1 до 3 лет). Однако такая система не обеспечивала всех нужд государства, поэтому княжеская власть пыталась провести реформу местного управления: посадникам и волостелям были предоставлены большие права, за ними был установлен контроль (появилась специальная контролирующая должность «кормленый дьяк»), выпускались новые нормативные акты о деятельности местных органов. Однако реформы не дали ожидаемых результатов, и именно в это время появляются выборные органы местного самоуправления, что свидетельствует о некоторой самостоятельности местной власти.

Выборные органы на местах состояли из губных и земских изб, которым принадлежали полицейские, судебные и финансовые полномочия. Контролировал работу выборных органов местного самоуправления Разбойный приказ. Управление в городах осуществляли городовые приказчики, назначаемые Великим князем и подчиненные Разрядному и Казенному приказам.

Новый орган государственной службы, а, следовательно, и большое число государственных служащих появились в период правления Ивана Грозного – опричники. Функциями опричнины стала не только личная охрана Великого князя, но и политический сыск, а также карательные задачи.

Кроме появления опричнины, Иваном Грозным были проведены и другие реформы в области государственного управления: отменена система кормлений, земская и губная реформы, осуществлены некоторые преобразования в Боярской думе, появился Земский собор. При Боярской думе в середине XVI в. образовывается своеобразный чиновничий орган – канцелярия, функциями которого стало ведение делопроизводства. Законодательное закрепление системы государственной службы и службы на местном уровне было осуществлено Судебником 1550 г.

Основу государственного управления XVI в. составляет приказное производство: число приказов растет, увеличивается их компетенция, но вместе с тем растут бюрократизм и коррупция в государственных органах. Продолжает изменяться и местное управление: система кормления окончательно отменена, действуют губные и земские избы.

В компетенцию губных изб входили карательные функции, сбор налогов и податей, «разбойные» дела и суд над разбойниками, убийцами, беглыми, перепись населения, контроль над питейными заведениями и постоялыми дворами. Весьма интересен должностной состав губных изб: руководили ими выборные губные старосты, помощь им оказывали старосты, десятские, «лучшие» люди – своеобразные прародители дворянского сословия.

Компетенция земских изб распространялась только на посадских и крестьян. Земские органы состояли из земских старост, лучших людей, земского дьяка.

В начале XVII в. была проведена существенная реформа местного самоуправления: в уезды и города назначались воеводы. При воеводе создавались специальные органы – приказные избы. Органы местного самоуправления, созданные ранее, были поставлены в подчинение воеводам.

**2. Реформирование государственной и муниципальной службы (XVIII в. – 1917 г.)**

**Реформирование государственной службы**произошло в 1722 г. с принятием Петром I Табеля о рангах. Данный документ делил чиновническое сословие на 14 рангов, выделяя при этом статские, придворные и военные чины. Таким образом, в XVIII в. появляется новое привилегированное сословие «служилых людей» – дворянство. Табель о рангах действовал вплоть до ноября 1917 г.

Кроме табеля о рангах, в XVIII в. в области регулирования государственной службы существовали и другие нормативно-правовые акты: «О безволокитном и правом вершении дела» (1719 г.), «Об ответствовании на указы, посылаемые в Губернии из Сената и Коллегий» (1719 г.) и т. д.

В начале XVIII в. правительство Петра I стало проводить политику, согласно которой в органы местного самоуправления стали привлекаться местные дворяне. Но при этом в муниципальных органах служило слишком много людей, что существенно затрудняло их работу и требовало достаточно много финансов для выплаты им жалованья.

Постоянное денежное жалованье для государственных служащих было введено в 60-х г. XVIII в. Для высших чиновников и для мелких канцелярских служащих сумма такого жалованья была различна. Кроме того, с 60-го г. XVIII в. отслужившие не менее 35 лет начиная с 15-летнего возраста получают пенсию (пансион).

В связи с возросшим аппаратом **государственных служащих**и вместе с тем выросшими расходами на их содержание Манифестом от 15 декабря 1763 г. «О наполнении судебных мест достойными и честными людьми…» к источникам выплат государственным служащим отнесены налоги и сборы со сделок, торговли, производства спиртных напитков и т. д.

Начало XIX в. ознаменовалось кодификацией гражданского законодательства, в том числе и законодательства о гражданской службе. В 1835 г. Николай I принимает Указ «О расписании должностей гражданской службы по классам от XIV до V включительно». Лица, работающие в государственном аппарате, разделяются **в зависимости от полученного образования на 3 разряда**:

1) окончившие курс наук в высших учебных заведениях;

2) окончившие курс наук в средних учебных заведениях;

3) не окончившие высших и средних учебных заведений.

Законодательство о гражданской службе уже в XIX в. устанавливало ряд ограничений, связанных с поступлением и прохождением службы. Так, поступить на государственную службу можно было только с 14 лет, при этом лишь с 16 лет служба являлась действительной. Однако при поступлении на гражданскую службу большое значение имели не только возраст, происхождение, подданство, но и знания, а также «гражданская честь».

Государственный служащий получал зарплату, при этом ему оплачивались также питание и квартира (либо казенная, либо наемная). Количество чиновников, необходимых для работы учреждения, предусматривалось по штату. Однако непосредственный руководитель мог сокращать их численность, получая при этом всю сумму заработной платы, положенной по штату. Из средств особо отличившийся по службе чиновник мог получать премии. Устав о пенсиях и единовременных пособиях по гражданским ведомствам предусматривал предоставление государственным служащим пенсии, при этом пенсия была наследственной, т. е., если чиновник умирал ранее, чем получал право на пенсию, денежный пансион получала его семья.

Государственный служащий имел право на ежегодный отпуск сроком до 1 месяца с сохранением денежного содержания. Не чаще одного раза в 2 года срок отпуска мог быть увеличен до 4 месяцев, два из которых оплачивались.

В XIX в. продолжали приниматься и подзаконные акты, такие как «Устав о службе по определению от Правительства» (1896 г.), «Положение о порядке производства в чины по Гражданской службе» (1834 г.) и др.

К началу XX в. в Европейской России было 575 тыс. чиновников, их содержание составляло 13,36 % расходной части бюджета.

**3. Советское законодательство о государственной и муниципальной службе**

Законодательство о дворянской службе было отменено Декретом от 10 (23) ноября 1917 г. «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» с приходом советской власти. Для нового государственного режима старая организация службы оставалась неприемлемой, как бы хороша она ни была. Само же советское правительство стройной системы, регулирующей вопросы государственной службы, не создало.

**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., 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.

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.

**4. Проблемы государственной и муниципальной службы на современном этапе**

Одной из основных проблем современной системы государственной и муниципальной службы является все сильнее заметный процесс сращивания чиновничьего аппарата с криминальными капиталами. Коррупция в органах власти становится обычным явлением, а сравнительно небольшие санкции за должностные преступления, предусмотренные Уголовным кодексом, не могут остановить ее роста.

Во многом именно коррумпированность органов власти приводит к росту организованной преступности, которая, как и в иных странах, лоббирует свои интересы в коридорах государственного (муниципального) управления. Особенностью России в этом смысле стало то, что зачастую государственные служащие высоких и не очень уровней являются одновременно со своей служебной деятельностью лидерами преступных группировок.

«По оценкам МВД России, в современный период организованная преступность контролирует 40 % частных предприятий, 60 % государственных предприятий, от 50 до 80 % банков. По официальным данным, в 1992 г. с помощью организованной преступности за рубеж было вывезено 67 % добытой в нашей стране нефти».

Ответом власти на такое положение вещей стал Указ Президента от 4 апреля 1992 г. «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы».

Согласно данному Указу в целях борьбы с коррупцией в государственных органах руководителям российских органов власти и управления было поручено в течение 1992 г. провести аттестацию всех государственных служащих, максимально используя ее возможности для укрепления государственного аппарата, улучшения работы по подбору, подготовке и расстановке кадров, предупреждению коррупции.

**Указ запрещает служащим государственного аппарата**:

1) заниматься предпринимательской деятельностью;

2) оказывать любое не предусмотренное законом содействие физическим и юридическим лицам с использованием своего служебного положения в осуществлении предпринимательской деятельности и получать за это вознаграждение, услуги и льготы;

3) выполнять иную оплачиваемую работу на условиях совместительства (кроме научной, преподавательской и творческой деятельности), а также заниматься предпринимательской деятельностью через посредников, а равно быть поверенным у третьих лиц по делам государственного органа, в котором он состоит на службе;

4) самостоятельно или через представителя принимать участие в управлении акционерными обществами, товариществами с ограниченной ответственностью или иными хозяйствующими субъектами. Нарушение указанных запретов влечет освобождение от занимаемой должности и иную ответственность. Позднее данные ограничения будут закреплены и в законодательном акте – Федеральном законе «Об основах государственной службы в РФ».

При назначении на руководящую должность государственный служащий обязан представить декларацию о доходах, движимом и недвижимом имуществе, вкладах в банках и ценных бумагах, а также обязательствах финансового характера. Непредставление таких сведений или умышленное представление неполной, недостоверной или искаженной информации является основанием для отказа в назначении на должность.

Контроль за выполнением этого Указа был возложен на Контрольное управление Администрации Президента Российской Федерации. Однако механизм его действия не был четко отрегулирован, что значительно снизило эффективность исполнения. В связи с этим нередко предлагались иные, более кардинальные, меры по предотвращению коррупции среди государственных и муниципальных служащих. Например, установить ограничение для приема на государственную (муниципальную) службу лиц, ранее занимавших руководящие должности в коммерческих организациях, и наоборот, закрепить запрет после увольнения с государственной службы устраиваться на работу в ранее подконтрольные коммерческие организации. Тот же запрет предлагалось установить для родственников государственных и муниципальных служащих. Обосновывалась необходимость чаще производить ротации кадров, для того чтобы служебные «наработки» не могли стать причиной для злоупотребления должностными полномочиями. Отношение к такому подходу может быть неоднозначным. С одной стороны, ограничиваются права и законные интересы лиц, работающих или работавших государственными (муниципальными) служащими, с другой – данные ограничения вводятся для обеспечения интересов государства. Для примера можно отметить, что в США уже давно в трудовые договоры включаются пункты, согласно которым связи и неофициальные возможности лоббирования интересов фирм-конкурентов не должны использоваться уволенным сотрудником в случае, если он устраивается на работу в такую фирму-конкурент. В России этот подход не распространен, хотя установление повышенной ответственности за незаконное лоббирование с применением служебных связей интересов нового работодателя в государственных или муниципальных структурах, где он раньше работал, вполне могло бы стать способом снижения коррупции, при этом были бы необязательны излишние ограничения.