



З. Р. Мингазова, О. Ф. Чуркина

Деловая репутация государственных служащих: опыт развития в дореволюционной России

В статье рассматривается опыт формирования и развития общекультурных, профессиональных и личностных качеств «государевых» служащих в России до 1917 года. Авторы отмечают, что государственные институты в нашей стране формировались в очень специфической форме. Анализируется становление российской государственной службы как одного из государственных институтов. В исследуемых рамках проводится также анализ формирования и развития деловой репутации государственных служащих.

Ключевые слова: государственный служащий, государственная служба, дореволюционный, деловая репутация, государственный институт, этапы

Z. R. Mingazova, O. F. Churkina

Business reputation of state servants: the experience of development in pre-revolutionary Russia

This article discusses the experience of formation and development of cultural, professional and personal qualities "sovereign" servants in Russia before 1917. The authors note that public institutions in our country was formed in a very specific form. Examines the formation of the Russian state service as one of the state institutions. In the study the framework is the analysis of the formation and development of the business reputation of state servants.

Keywords: state employee, state service, pre-revolutionary, goodwill, state institute, stages

Наша страна всегда развивала свои государственные институты в очень специфической форме. Не является исключением в этом смысле и деловая репутация представителей государственной власти [10; 11]. Если рассматривать дореволюционную историю становления государственной службы в России, то, как отмечают специалисты, она начала складываться по мере становления самой российской государственности. При этом в последние годы в отечественной государственно-правовой науке, наряду с традиционным началом анализа российской государственности от Киевской Руси, появляются вполне обоснованные идеи, доказывающие, что значительное, а на определенных этапах решающее влияние на формирование государственного механизма оказали такие государственные образования, как Золотая Орда и возникшие после ее распада государства. Так или иначе, по единодушному мнению большинства специалистов, более или менее законченный вид, просуществовавший до революционных событий 1917 г., российская государственная служба начала приобретать к середине XVI в., т.е. в период царствования русского царя Ивана IV Грозного. Именно в этот период появилось понятие «го-

сударева служба», понимаемое первоначально как служба государю, а не государству, была создана соответствующая нормативно-правовая база [8, с. 117]. Сложилась система административных органов с компетенцией по вопросам службы и финансирования деятельности аппарата: Разряд, Поместный и Ямской приказ, приказ Большого прихода [3, с. 41-42], т.е. возникло первое ведомство по управлению государственной службой. В основных государственно-правовых документах России XVI-XVII вв. затрагивались проблемы профессиональной, служебной и морально-этической квалификации чиновничьего аппарата. В какой-то степени эти требования, предъявляемые к государственным служащим, формировали наиболее общие подходы к их деловой репутации. Тем более что, как отмечают отдельные специалисты, особенностью развития российской бюрократии, сложившейся в классическом смысле к середине XIX в., было то, что «...служилое государство сокрушило феодализм, однако, уже в внутри себя воспроизвело аристократическую, сеньориально-клиентельную тенденцию... вольность, дарованная дворянству указами 1762 г. и 1775 г., европеизация имперского стиля и городского

быта усилили аристократическую тенденцию и одновременно привели к известной противоположности... между дворянством и бюрократией, наполовину разночинской, но в верхах своих вполне дворянской» [1, с. 86].

Наиболее бурное свое развитие российская государственность и обеспечивающая ее государственная служба получили в период правления Петра I. Именно на этом этапе государственная служба превратилась из службы государю в службу государству, она стала основным звеном государственного управления. Естественно, что государственная служба получила и соответствующее юридическое сопровождение [4, с. 95]. Наиболее известным и основополагающим правовым документом, закладывающим нормативные основы государственной службы, считается знаменитая «Табель о рангах». Анализ текста этого документа показывает, что в нем рассматриваются некоторые аспекты феномена деловой репутации чиновников. Например, само понятие «чиновник», происходящее от служащего, «обладающего чином», возникло именно в этом документе. При этом основой продвижения по службе были определены личные заслуги, способности, профессиональные знания и опыт чиновника. Признак знатности и происхождения, несмотря на то, что «Табель о рангах» имела «продворянский» характер и затрудняла проникновение в госаппарат выходцам из податных сословий и разночинцам, утратил свое былое значение, теперь служебную карьеру мог сделать каждый чиновник, опираясь на знания, служебные достижения и способности. Также в «Табели о рангах» были зафиксированы такие служебные императивы, как запрет присвоения того или иного чина без продемонстрированных служащим каких-либо «заслуг перед Отечеством»; жесткий контроль за присвоением чинов и рангов только на основе имеющегося уровня образования и выполнения тех или иных поручений по служебной лестнице. Специально оговаривалась в «Табели о рангах» и процедура оказания того или иного чиновничества, т.е., говоря современным языком, обеспечение соответствующего уровня деловой репутации для тех или иных иерархических групп чиновников [7, с. 62-64].

В российской правоведческой и политологической науке, к сожалению, при оценке нормативных основ реформирования государственного управления при Петре I, основной акцент делается преимущественно на анализе «Табели о рангах». Однако в русле рассматриваемой проблемы большое значение имеют и другие нормативные акты, например, подготовленный самим царем Петром I «Генеральный регламент или Устав». Подписанный к исполнению 28 февраля (10 марта) 1720 г., этот документ, состоящий из введения и 56 глав, содержал самые общие принципы деятельности аппарата всех государ-

ственных учреждений, определял единообразие организационного устройства и делопроизводства всех коллегий, порядок их деятельности, правила приема и отправления деловой корреспонденции, хранения денежных сумм, архивов и т.п., регулировал порядок службы во всех государственных учреждениях; регламентировал обязанности президента, вице-президента, членов коллегий, а также секретаря, нотариуса, переводчика и др. В документ были включены также главы, содержащие основания для поощрения и наказания чиновников. Тем самым в данном документе были разработаны некоторые правила обеспечения деловой репутации государственных служащих периода правления Петра I [2].

Очередной значительный «толчок» нормативно-правовому обеспечению государственной службы в Российской империи был дан в период правления императора Николая I, время царствования которого назвали даже эпохой «классического российского чиновничества». Именно в этот период вводятся дополнительные изменения в петровскую «Табель о рангах», принимается целый пакет различных нормативных документов, регулирующих как государственную службу в целом, так и отдельные аспекты ее функционирования, в том числе элементы деловой репутации чиновников. К числу несомненных достижений николаевского государственно-служебного законодательства необходимо отнести: разделение гражданской и военной государственной службы; выделение в качестве обязательных условий поступления на государственную службу таких требований, как происхождение, возраст, звание, подданство, «гражданская честь» [6]. Одновременно, как указывают специалисты, «...профессиональные, деловые и моральные требования к чиновникам государственного аппарата нашли всестороннюю разработку в Генеральном регламенте, Уставе о гражданской службе, различного рода положениях, указах, инструкциях и других нормативных документах» [9, с. 41].

В течение XIX в. в российском законодательстве продолжала интенсивно развиваться нормативно-правовая база государственной службы. Только перечисление основных нормативных документов, посвященных этой проблеме, занимает огромное место. Назовем только несколько из них, на которые особенно часто указывают специалисты: «Устав о службе по определению от Правительства» (1896 г.); «Положение о порядке производства в чины по Гражданской службе» (1834 г.); «О расписании должностей гражданской службы по классам от XIV до V включительно» (1835 г.); «О порядке наложения административных взысканий за упущение по службе» (1849 г.); «Об исполнении указов Сената» (1815 г.); «Инструкция Казенным палатам о порядке производства дел» (1831

г.); «О сокращении делопроизводства и переписки по гражданскому управлению» (1852 г.); «О доставлении Начальниками губерний сведений о состоянии сельского хозяйства и промышленности» (1845 г.); «О главных началах, которыми должны руководствоваться Министры и Главнo-управляющие отдельными частями, при управлении вверенными им ведомствами» [5]. Естественно, что в большинстве этих документов проблема деловой репутации чиновников различных уровней так или иначе затрагивалась, хотя специально данное понятие не употреблялось.

Однако в новейших российских работах сформировались два взгляда по поводу качества дореволюционного отечественного законодательства о государственной службе и об уров-

не ее эффективности. По первой точке зрения, бюрократическая система Российской империи подвергается жесткой и уничтожающей критике за наличие таких пороков управления, как взяточничество, волокитство, формализм, служебные подлоги и т.д. [9, с. 41]. С другой стороны, доказывается, что дореволюционная российская бюрократия была одной из самых эффективных в мире, а обеспечивающее ее законодательство – одним из наиболее передовых [3, с. 43].

Таким образом, из-за необходимости регулирования государственной службы в нашей стране в дореволюционный период формировался определенный опыт функционирования деловой репутации государственного аппарата как института власти.

ЛИТЕРАТУРА

1. Афанасьев М. Н. Клиентелизм и российская государственность. М.: МОНФ, 1997. 301 с.
2. Генеральный регламент или Устав от 28 февраля 1720 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/general.htm> (дата обращения: 20.08.2014).
3. Гимаев И. Р. Государственная служба как институт правового государства: проблемы теории и практики: монография. М., 2004. 224 с.
4. Исаев И. А. История государства и права России: курс лекций. М.: Бек, 1993. 245 с.
5. Организация государственной службы. Законодательство [Электронный ресурс]. URL: http://www.pravo.vuzlib.net/book_z1102_page_50.html (дата обращения: 20.08.2014).
6. Свод Уставов о службе гражданской от 1832 г. [Электронный ресурс]. URL: http://zakon.e-mordovia.ru/?empire_iframe&bpas=303 (дата обращения: 20.08.2014).
7. Табель о рангах от 17 января 1722 г. // Российское законодательство X-XX вв.: в 9-ти т. М.: Юридическая литература, 1986. Т. 4. Законодательство периода становления абсолютизма / Отв. ред. А. Г. Маньков. 511 с.
8. Талина Г. С чего начиналась государственная служба? // Государственная служба. 1999. № 3 (5). С. 117-122.
9. Управление государственной гражданской службой Российской Федерации: монография / под общ. ред. А. И. Турчинова. М.: Изд-во РАГС, 2009. 242 с.
10. Мингазова З.Р. Реализация деловой репутации государственных гражданских служащих как фактора государственной кадровой политики РФ // Перспективы науки и образования. 2013. № 4. С. 292-302.
11. Мингазова З.Р., Галеева Г.М. Сравнительный анализ понятия «выслуга лет» на государственной и муниципальной службе и в других отраслях экономики // Перспективы науки и образования. 2013. № 5. С. 207-209.

REFERENCES

12. Afanas'ev M.N. Klientelizm i rossiiskaia gosudarstvennost' [Clientelism and Russian statehood]. Moscow, MONF, 1997. 301 p.
13. General'nyi reglament ili Ustav ot 28 fevralia 1720 g. [General regulations or the Statute of February 28, 1720]. Available at: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/general.htm> (accessed 20 August 2014).
14. Gimaev I.R. Gosudarstvennaia sluzhba kak institut pravovogo gosudarstva: problemy teorii i praktiki: monografiia [State service as an institution of legal state: problems of theory and practice: monograph]. Moscow, 2004. 224 p.
15. Isaev I. A. Istoriia gosudarstva i prava Rossii: kurs lektsii [History of state and law of Russia: a course of lectures]. Moscow, Bek, 1993. 245 p.
16. Organizatsiia gosudarstvennoi sluzhby. Zakonodatel'stvo [The organization of the state service. Legislation]. Available at: http://www.pravo.vuzlib.net/book_z1102_page_50.html (accessed 20 August 2014).
17. Svod Ustavov o sluzhbe grazhdanskoi ot 1832 g. [The set of regulations of the civil service from 1832]. Available at: http://zakon.e-mordovia.ru/?empire_iframe&bpas=303 (accessed 20 August 2014).
18. Tabel' o rangakh ot 17 ianvaria 1722 g. // Rossiiskoe zakonodatel'stvo X-XX vv.: v 9-ti t. [The rankings from 17 January 1722 // Russian law X-XX centuries: in 9 Vol.] Moscow, Iuridicheskaiia literatura, 1986. 511 p.
19. Talina G. What was the beginning of the state service? Gosudarstvennaia sluzhba - State service, 1999, no.3 (5), pp. 117-122 (in Russian).
20. Upravlenie gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhboi Rossiiskoi Federatsii: monografiia / pod obshch. red. A. I. Turchinova [Management of state civil service of the Russian Federation: monograph / Ed. by A. I. Turchinov]. Moscow, RAGS, 2009. 242 p.
21. Mingazova Z.R. Implementing the business reputation of civil servants as a factor of state personnel policy of the Russian Federation. Perspektivy nauki i obrazovaniia - Perspectives of science and education, 2013, no.4, pp. 292-302 (in Russian).
22. Mingazova Z.R., Galeeva G.M. Comparative analysis of the concept of « long service» on state and municipal service, and other sectors of the economy. Perspektivy nauki i obrazovaniia - Perspectives of science and education, 2013, no.5, pp. 207-209 (in Russian).

Информация об авторах

Мингазова Зульфия Раисовна
(Россия, Уфа)

Кандидат политических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Башкирский государственный аграрный университет
E-mail: ZR1986@yandex.ru

Чуркина Оксана Флоридовна

(Россия, Уфа)

Студентка 6 курса специальности «Государственное и муниципальное управление» Башкирский государственный аграрный университет
E-mail: ZR1986@yandex.ru

Information about the authors

Mingazova Zul'fiia Raisovna
(Russia, Ufa)

PhD in Politics, Associate Professor of Public Administration and Municipal Management Bashkir State Agrarian University
E-mail: ZR1986@yandex.ru

Churkina Oksana Floridovna

(Russia, Ufa)

Student 6 courses of the specialty "State and municipal management" Bashkir State Agrarian University
E-mail: ZR1986@yandex.ru