

# Государственная служба в досоветской России: становление и принципы организации

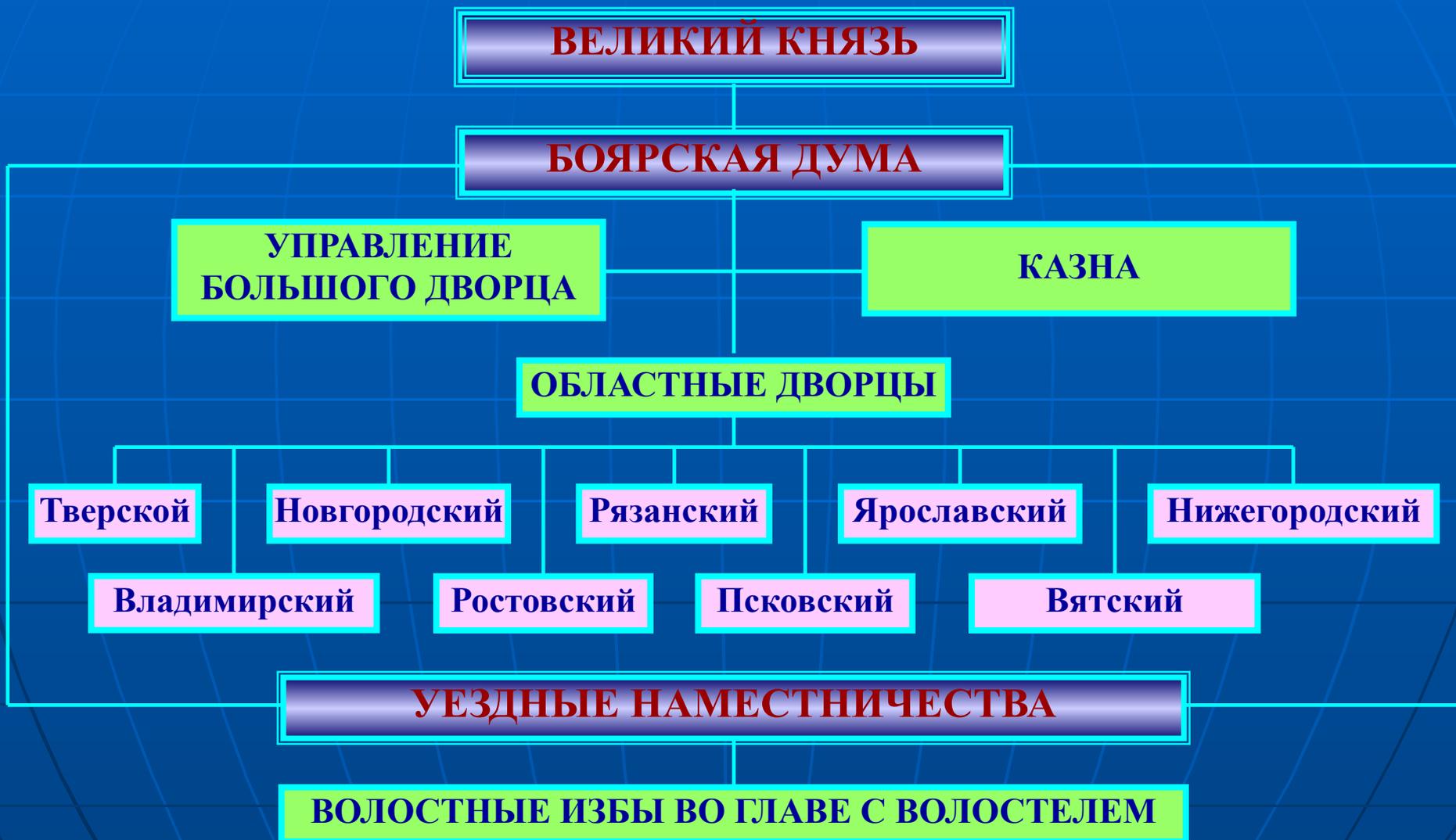
## План лекции:

1. Строительство единого российского государства в XV–XVII вв. и его государственного аппарата.
2. Образование слоя «приказных людей» и необходимость управления служащими административных органов.
3. Возникновение первых правительственных кадровых структур в конце XV–XVI вв. и их функции.
4. Петровский Правительствующий Сенат как орган управления корпусом государственных служащих. Кадровая деятельность Герольдмейстерской конторы Сената в XVIII в.

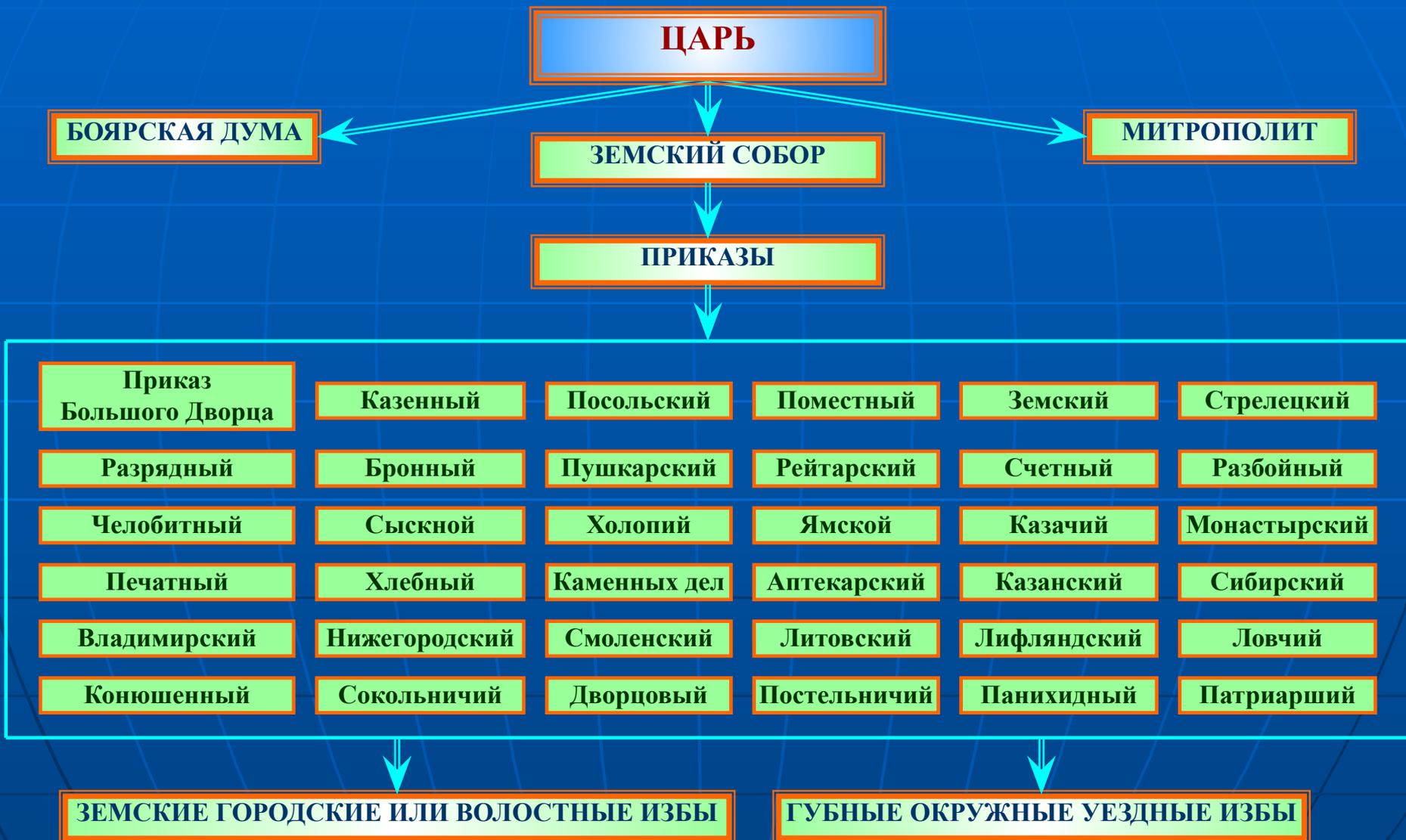
# Основная литература:

1. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ.
2. *Леонтьев А.К.* Образование приказной системы управления в Русском государстве. М., 1961.
3. *Мельников В.П.* Государственная служба в России: исторический опыт. М., 2005. Гл. 2.
4. *Мельников В.П.* Исторический опыт управления персоналом государственной службы России // Управление персоналом: Учебник / Под ред. А. И. Турчинова. М.: Изд-во РАГС, 2008. Разд. IX. Гл. 35.
5. *Оболонский А.В., Семенникова Л.И.* История отечественной «государевой службы» // Государственная служба. М., 1999. Гл. II. Разд. 1, 2, 3.
6. Государственная гражданская служба России: Нормативно-правовые акты: Учебное пособие / Автор-составитель д.и.н., проф. В.П. Мельников. Т. 1. Ч. 1. М.; Курск, 2007. Разд. 5.
7. *Демидова Н.Ф.* Государственный аппарат России в XVII в. // Исторические записки. М., 1982. Т. 108.

# ТРАНСФОРМАЦИЯ ДВОРЦОВО-ВОТЧИННЫХ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ОРГАНОВ МОСКОВСКОГО КНЯЖЕСТВА В МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА НА РУБЕЖЕ XV-XVI вв.



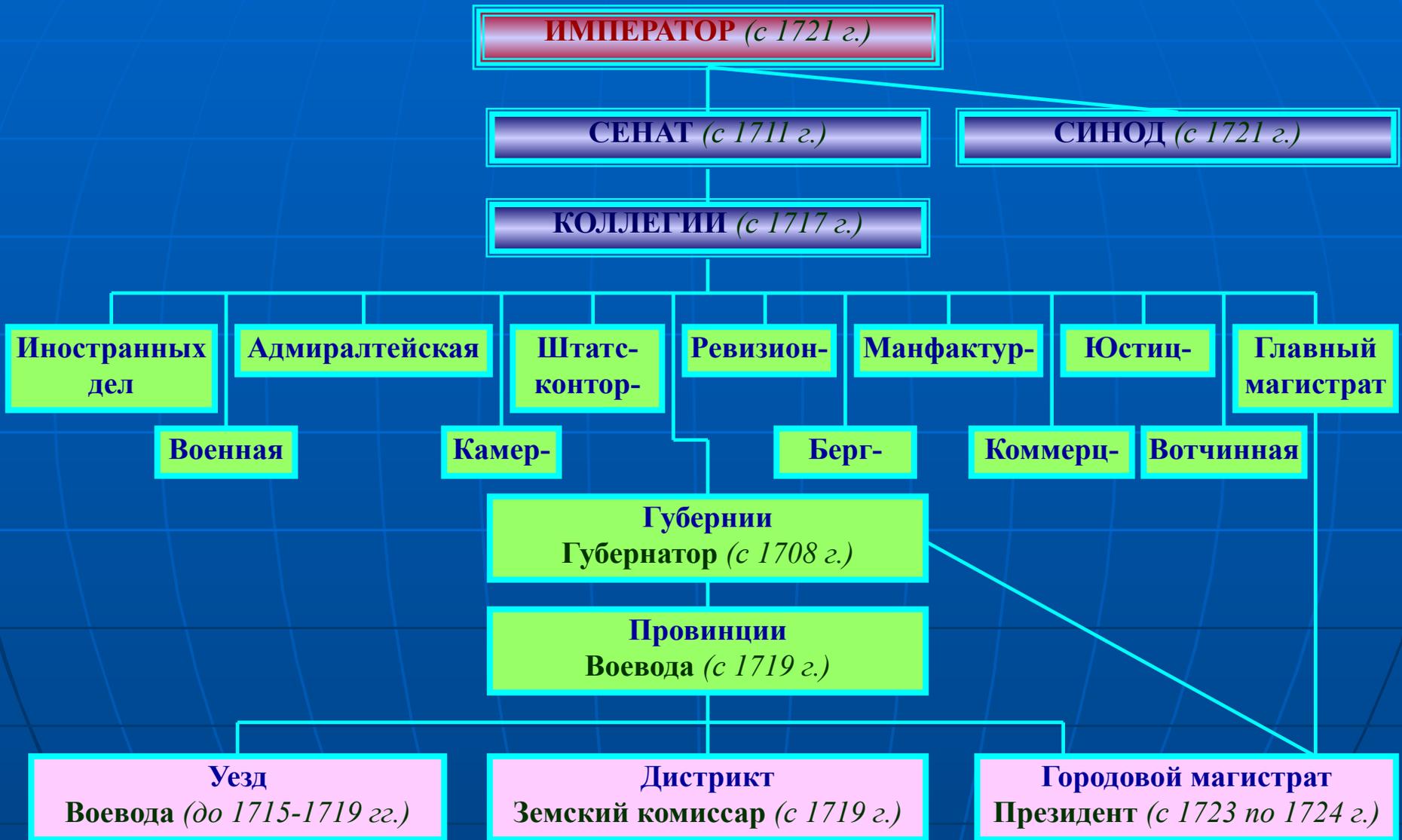
# СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АППАРАТ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА в середине XVI в.



# ПРИКАЗНАЯ СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РОССИИ в середине XVII в.



# СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ в 1-й четверти XVIII в.



**СОБСТВЕННАЯ  
ЕГО ИМПЕРАТОРСКОГО ВЕЛИЧЕСТВА  
КАНЦЕЛЯРИЯ**

**I отд. –**  
готовило бумаги  
для докладов  
императору

**II отд. –**  
создано в *1826 г.*  
для кодификации  
законодательства

**III отд. –**  
создано в *1826 г.*  
Орган высшей  
политической полиции

**Корпус  
жандармов**

**IV отд. –**  
создано в *1828 г.*  
для руководства учебными  
заведениями ведомства  
имп. Марии Федоровны и  
благотворительными организациями

**V отд. –**  
создано в *1836 г.* для  
проведения  
реформы  
государственных  
крестьян

**VI отд. –**  
создано в *1842 г.*  
для решения  
вопросов  
управления  
Закавказьем

# СИСТЕМА ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И КОЛИЧЕСТВО ЧИНОВНИКОВ ИХ АППАРАТА (начало XVIII - начало XX вв.)

Начало XVIII в.

Император

Правительствующий Сенат

Коллегии по управлению отраслями (12)

Администрация губерний (8)

Администрация провинций (50)

Общее количество чиновников  
5 тыс.

Начало XX в.

Император

Государственный совет

Совет министров

Государственная дума

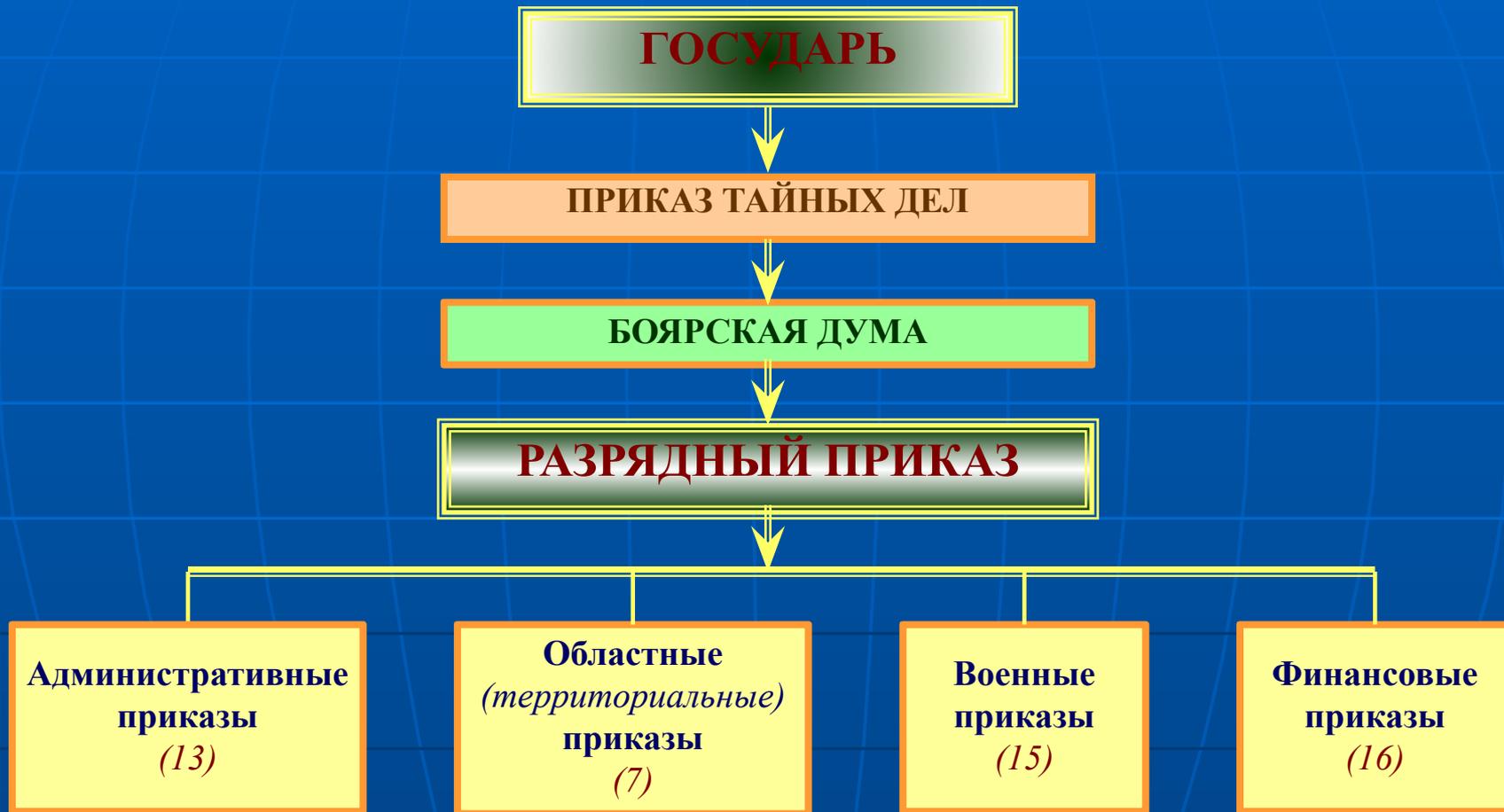
Министерства и ведомства (14)

Администрация губерний (51)  
и областей (20)

Администрация уездов (ок. 500)

Общее количество чиновников и канцелярских служащих  
500 тыс.

# УПРАВЛЕНИЕ "ГОСУДАРЕВЫМИ СЛУЖИТЕЛЯМИ" в XVI-XVII вв.



**ИМПЕРАТОР**

**КАБИНЕТ ЕГО ВЕЛИЧЕСТВА**

**ПРАВИТЕЛЬСТВУЮЩИЙ СЕНАТ**  
**ГЕРОЛЬДМЕСТЕРСКАЯ КОНТОРА СЕНАТА**

**ПРЕЗИДЕНТЫ  
КОЛЛЕГИЙ**

**ГУБЕРНАТОРЫ  
20 ГУБЕРНИЙ  
И ИХ  
КАНЦЕЛЯРИИ**

**ВОЕВОДЫ  
ПРОВИНЦИЙ  
(с 1719 г.)**

**ВОЕВОДЫ УЕЗДОВ  
(до 1719 г.)**

**ЗЕМСКИЕ  
КОМИССАРЫ  
ДИСТРИКТОВ  
(до 1719 г.)**

**ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ**

**ВОЕННАЯ**

**АДМИРАЛТЕЙСКАЯ**

**КАМЕР**

**ШТАТС КОЛЛЕГИЯ**

**РЕВИЗИОН**

**БЕРГ**

**МАНУФАКТУР**

**КОММЕРЦ**

**ЮСТИЦ**

**ВОТЧИННАЯ**

**ГЛАВНЫЙ МАГИСТРАТ**

10

# УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБОЙ в середине XIX в.

**ИМПЕРАТОР**

**СОБСТВЕННАЯ Е.И.В. КАНЦЕЛЯРИЯ**

**ПЕРВОЕ ОТДЕЛЕНИЕ СОБСТВЕННОЙ Е.И.В.КАНЦЕЛЯРИИ  
ГРАЖДАНСКАЯ СЛУЖБА  
УПРАВЛЯЮЩИЙ**

**ИСПЕКТОРСКИЙ ДЕПАРТАМЕНТ ГРАЖДАНСКОГО ВЕДОМСТВА  
ДИРЕКТОР**

**Первая  
экспедиция  
Департамента:  
Чинопроизводство  
по министерствам  
и составление  
Высочайших  
приказов**

**Министры  
министерств и их  
канцелярии**

**Вторая экспедиция  
Департамента:  
Управление  
чинопроизводством  
в губерниях**

**Губернаторы 51 губернии их  
канцелярии  
Губернские правления**

**Третья  
экспедиция  
Департамента:  
Управление  
приемом на  
службу, ее  
прохождением,  
утверждением в  
чинах и  
должностях,  
увольнением со  
службы**

**Четвертая  
экспедиция  
Департамента:  
Управление  
ведением списков  
чиновников,  
контроль  
исполнения  
законности при  
приеме на службу,  
правила  
прохождения  
службы и т.д.**

# УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБОЙ в конце XIX – начале XX вв.

**ИМПЕРАТОР**

**СОБСТВЕННАЯ Е.И.В. КАНЦЕЛЯРИЯ**

**ПЕРВОЕ ОТДЕЛЕНИЕ СОБСТВЕННОЙ Е.И.В. КАНЦЕЛЯРИИ  
ГЛАВНЫЙ УПРАВЛЯЮЩИЙ**

**КОМИТЕТ ПО СЛУЖБЕ ЧИНОВ ГРАЖДАНСКОГО ВЕДОМСТВА  
УПРАВЛЯЮЩИЙ ДЕЛАМИ КОМИТЕТА**

**ИНСПЕКТОРСКИЙ ОТДЕЛ КАК ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ ОРГАН КОМИТЕТА  
СОБСТВЕННОЙ Е.И.В. КАНЦЕЛЯРИИ  
ЗАВЕДУЮЩИЙ ОТДЕЛОМ**

**Первое делопроизводство:  
Управление замещением  
вакантных должностей  
IV-V-VI и более низших  
классов на основе  
представлений министров  
и главноуправляющих  
и др.**

**Второе делопроизводство:  
Рассмотрение представлений  
министерств и ведомств о  
производстве в чины за выслугу  
лет, производство в I-ый  
классный чин, утверждение в  
чинах на основании аттестатов  
учебных заведений и др.**

**Третье делопроизводство:  
Управление делами о  
наградах чинами,  
орденами, медалями,  
подарками е.и.в.,  
почетными званиями  
и др.**

**Департаменты общих дел 2 министерств и главных управлений как кадровые службы: прием на службу, назначение на должности V-XIV классов в рамках своего ведомства, внесение в Комитет гражданской службы представлений о повышении в должности чинов VI и других более высоких классов на предмет решения посредством Высочайшего приказа**

**Губернаторы, губернские правления и их общие присутствия как службы управления персоналом**

# УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБОЙ РОССИИ XVIII-XIX вв.



# Какие проблемы вставали перед правительством начиная с XVIII в. в области управления корпусом государственных служащих?

- определение потребности государственного аппарата в кадрах необходимых профессий и квалификации;
- организация их подбора, расстановки и перемещения в целях эффективного использования;
- создание условий для профессионального развития чиновников, их образовательного и духовного роста, развертывание подготовки, переподготовки и повышения квалификации;
- создание системы разносторонних поощрений за качественную и добросовестную управленческую деятельность и одновременно формирование механизма повышения ответственности служащих за квалифицированное и четкое выполнение должностных обязанностей.

## **АКТУАЛЬНОСТЬ ОТЕЧЕСТВЕННОГО ОПЫТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**

**Отечественный исторический опыт организации гражданской службы является одним из важных источников формирования современной эффективной модели этого объективно необходимого социально-правового института российской государственности. Этот опыт представляет собой богатейший резервуар знаний, умений и навыков строительства гражданской службы как инструмента реализации целей и функций государства.**

## УРОКИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В ДОСОВЕТСКОЙ РОССИИ

- с завершением образования централизованного государства правительство России рассматривало государственную гражданскую службу в качестве важнейшего социально-организационного института реализации целей и функций государства, и поэтому вопросы ее формирования и функционирования являлись предметом постоянного и всестороннего внимания верховной власти
- в активе деятельности правительства определение целей, задач, принципов, комплекса основных структурных звеньев и методов управленческой деятельности института гражданской службы с учетом социально-политических, экономических, социокультурных, национально-территориальных и других особенностей России, что составляло один из решающих факторов успешного функционирования системы государственного управления
- характерно, что крупные и разносторонние меры правительства по модернизации гражданской службы по времени их осуществления совпадали с переломными преобразовательными этапами в общественном развитии России и подчинялись делу реформирования административной, хозяйственной, социальной и других сфер социального организма страны
- заслуживает положительной оценки активная правительственная деятельность по созданию и развитию фундаментальной юридической базы гражданской службы, систематическое и всестороннее нормативно-правовое регулирование деятельности персонала гражданской службы по реализации задач органов государственной власти и управления, своевременная разработка новых законодательных актов в соответствии с общественными запросами и повышением требований к профессиональным, деловым и нравственным качествам служащих
- в опыте обеспечения эффективного функционирования гражданской службы заслуживает внимания разработка правил приема на службу, использование испытательных сроков, квалификационных экзаменов, конкурсов; определение условия назначения на должность с учетом образовательного уровня, профессионально-управленческого опыта, оценки качества службы на предшествующих должностях; нормативное обеспечение порядка прохождения службы на всех ее этапах, регулирование карьерного движения служащих и др.

## НЕГАТИВНЫЕ МОМЕНТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В ДОСОВЕТСКОЙ РОССИИ

- **зацентрализованность, бюрократизация, полное отсутствие элементов демократизма в формировании и деятельности этого управленческого института**
- **лишение права государственной службы многих сословий и по сути целых народов; отсутствие равного доступа граждан к должностям государственной службы, использование сословного принципа приема на службу вплоть до августа 1906 года, известные ограничения в поступлении на службу лиц еврейской национальности**
- **привилегированное положение классного или табельного чиновничества, его превращение в замкнутую корпорацию с сословными интересами, его отдаленность от граждан, от их интересов и отсюда негативное отношение к чиновничеству**
- **практически полная бесконтрольность корпуса государственных служащих со стороны общества, поскольку институты гражданского общества были в зачаточном состоянии. Ничего не изменилось с возникновением в 1906 году Государственной Думы, потому что она не имела права контроля исполнительных органов**
- **в самом корпусе государственных служащих безгранично господствовала всевластная высшая бюрократическая элита, окружавшая монарха, на всех уровнях управленческой вертикали имел место культ начальника, служебное положение чиновника, его карьера зависела от милости или немилости начальника**