

ЧИНЫ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИИ

Принятие закона о государственной гражданской службе РФ¹ открывает новую страницу реформ в области организации управления страной. Данный документ содержит ряд положений, отсутствующих в ранее действовавшем законе об основах гражданской службы и тесно связан с административной и иными реформами, проводимыми в России. К числу таких новых моментов следует отнести систему классов чин, предусмотренных для гражданских служащих.

В рамках данной публикации рассматриваются некоторые проблемы, связанные с применением чинов, составлявших самую характерную черту организации гражданской службы в России на протяжении XVIII–XIX вв.²

Появление гражданских чинов обусловлено формированием гражданской службы, ее обособлением от военной. Как отмечали еще дореволюционные исследователи чина³, появление гражданских чинов нельзя связывать только с реформами Петра I. Чины существовали уже в Московском государстве, но не разделялись, как сегодня, на военные и гражданские, в силу отсутствия самого понятия «гражданская служба». Кроме того, чины в Московском государстве носили жалованный характер, их получали только за отличие и только от представителя верховной власти. Таким образом, они представляли собой выражение личных заслуг служилого лица и не могли передаваться по наследству. По словам И. Порай-Кошица, «чин, правильно понятый, имеет официальное значение каждого правительственного органа или каждой правительственной личности и выражает собой не только знак гражданского достоинства, установленный законом, но считается, во всяком случае, и заслуженной наградой, даруемой от верховной власти в государстве исполнителям ее воли, за добросовестные их труды на действительной службе – наградой, которая, сверх того, имеет целью возбудить в прочих таких же деятелях благородное соревнование и чувство чести»⁴.

Такое отступление «в глубь эпох» необходимо для понимания и истоков проблем, возникших в процессе формирования и функцио-

нирования системы чинов, и особенностей чина в рамках современного законодательства. Ряд из них может быть воспроизведен после вступления в силу нового закона о государственной гражданской службе. Для нас в данном случае важно, что изначально чин заимствован гражданской службой из военной и по своей природе являлся показателем личных заслуг служащего перед государством. В военной же службе существует два различных по своим основаниям способа производства: «по избранию», или «по заслугам», позволяющий продвигать по служебной лестнице наиболее способных военнослужащих вне зависимости от продолжительности их службы, а второй – по выслуге, или «по линии», обеспечивающий продвижение в зависимости от стажа службы как формального выражения полученного опыта. В реальной практике чаще всего используется сочетание обеих систем. В ходе оформления гражданская служба заимствовала эти приемы, сохраняет их и в настоящее время.

Реформы Петра I оформили единую систему государственной службы в виде трех ее ветвей, связанных четырнадцатью классами «Табели о рангах». Одним из следствий проведенных преобразований стало постепенное изменение характера чина, происходившее на протяжении XVIII в. Оно было связано с трансформацией принципов служебной карьеры, усилением значения выслуги по сравнению с заслугой. Кроме того, не удалось обеспечить первоначально предусмотренное по аналогии с военной службой производство «по избранию», предусматривающее соответствие чина и должности.

Окончательное превращение чина в самостоятельный компонент гражданской службы связывают с указами Екатерины II и Павла I. В первом из них, относящемся к 1767 г., разрешалось лицам, произведенным в новые чины и не имеющим возможности занять соответствующие новым чинам должности (в связи с отсутствием вакансий), остаться на прежних должностях, но в новых классовых чинах⁵. В указе от 16 декабря 1790 г. «О правилах производства в статские чины» устанавливал-

ся трехлетний срок выслуги как условие производства в чины до VIII класса⁶.

В указе Павла I формализация процедуры чинопроизводства шла еще дальше. В нем, в частности, устанавливался пятилетний срок выслуги для производства в коллежские асессоры и надворные советники, шестилетний – для производства в коллежские советники и четырехлетний – для производства в статские советники⁷.

Принятые законы ликвидировали возможность соотнесения чина и должности, поскольку сроки выслуги могли не совпадать с открытием вакансий. В связи с этим уже в 1826 г. встает вопрос о необходимости изменения системы чинопроизводства или даже полной отмены чинов на гражданской службе.

Первые предложения такого рода поступают уже в царствование Александра I⁸. Для окончательного решения проблемы в 1826 г. был создан специальный Комитет, предложивший «установить порядок службы не на чинах, а на должностях, присвоить каждому месту свойственное ему значение, каждому служащему лицу приличное уважение и верную надежду повышения по мере заслуг в его звании и дать другое и лучшее направление похвальному исканию чести, поставить ее в деле, а не в названии»⁹.

В дальнейшем такого рода предложения сделал и Комитет 1846 г., созданный для пересмотра одного из главных документов, регламентирующих организацию гражданской службы – Устава о службе по определению от правительства. Исходные установки сводились к тому, что в гражданской службе «производству быть не за выслугу, а как в военном ведомстве, на вакансии, заменив производство за выслугу лет срочными прибавками к жалованию»¹⁰. Комитет 1846 г. также приходит к выводу о необходимости отмены чинов. Суть сделанных предложений заключалась в объединении классов Табели о рангах с должностями с присвоением последним всех преимуществ чинов.

Наконец, такого же рода предложения высказывались Комитетом 1856 г. (председатель – Д. Н. Блудов), предлагавшим наиболее масштабную систему мер не только в области чинопроизводства, но и в других вопросах, связанных с организацией гражданской службы. Среди предложенных мер были: увеличение размеров денежного содержания гражданских служащих с целью компенсации потерь, вызванных отменой чинов и сохранения кадров гражданской службы; сокращение числа чиновников; осуществление децентрализации управления.

Необходимо отметить, что ни одно из предложений указанных комитетов, касающееся отмены чинов, не было реализовано на практике, несмотря на то, что они получали поддержку верховной власти.

Однако наряду со сторонниками отмены гражданских чинов в среде высшей бюрократии находилось достаточно много противников такой отмены. Для обоснования необходимости сохранения классовых чинов ими использовались различные аргументы. Наиболее известна точка зрения графа С. С. Уварова, утверждавшего в своей записке 1847 г., что система чинов является выражением драгоценного начала славянских народов – равенства перед законом и ее отмена приведет не только к изменению социального состава чиновничества, но и росту коррупции¹¹. Подобного рода взглядов придерживались и ряд других представителей правящей верхушки¹².

Вновь обращение к проблеме реформы системы гражданских чинов происходит во второй половине XIX в. Проведенные в 1860–1870-е гг. реформы в значительной мере изменили обстановку в стране, в связи с чем возникла необходимость перестройки системы гражданской службы. Она диктовалась, в частности, расширением сферы действия гражданской службы, включением в нее новых отраслей и одновременно усилением конкуренции со стороны частной службы, зачастую предлагавшей более выгодные условия.

В результате в ряде ведомств осуществлялись разного рода изъятия из общего порядка чинопроизводства вплоть до отказа от нее. Одновременно выявился целый ряд недостатков действующей системы, что констатировало специально созданное Совецание 1883 г. Основные проблемы, связанные с использованием системы чинов, к концу XIX в. заключались в следующем.

Во-первых, еще больше нарушилось соотношение между чином и должностью¹³, подтверждением чего мог служить закон 1873 г.¹⁴, заменявший пошлину при производстве в чин специальным сбором при увеличении содержания. Такое предложение сделала комиссия 1866 г., созданная для пересмотра системы податей и сборов в 1866 г. Она отметила, что повышение в следующий чин представляет выгоды тогда, когда вместе с повышением увеличивается и содержание служащего. В противном случае повышение, связанное с вычетом пошлин, имело вид уже не вознаграждения, а налога, поэтому и предлагалось установить специальный сбор, взимаемый при назначении на должности, с которыми связано известное содержание¹⁵. Дру-

гим проявлением такого несоответствия и падения роли чина стало предоставление в 1886 г. преимуществ, установленных для службы в привилегированных (т. е. с особыми условиями службы) местностях лицам, не имеющим классных чинов. Ранее для того, чтобы воспользоваться такого рода преимуществами необходимо было получение первого классного чина¹⁶.

Во-вторых, наблюдался непропорционально быстрый рост числа служащих, имеющих высшие чины, что увеличивало расходы государства, поскольку размер ряда дополнительных выплат, получаемых гражданскими чиновниками, зависел от чина, а не от занимаемой должности. Так, согласно представленным в ходе работы комиссии данным, не более 60 % лиц, имеющих чин IV класса, занимали должности, соответствующие ему или стояли одной степенью выше или ниже его (такое несоответствие допускалось Уставом о службе)¹⁷. Кроме того, рост числа служащих, имеющих высшие чины, шел более быстрыми темпами, чем число соответствующих им должностей. Так, в 1860 г. насчитывалось 805 гражданских чиновников, имеющих чин IV класса, в 1875 г. – 1 706, а в 1884 г. – 2 266 человек, т. е. их число выросло в 2,8 раза, причем в 1884 г. насчитывалось только 685 должностей этого класса¹⁸. В 1890-е гг. ситуация в сфере чиновничества еще более обострилась. Так, в 1892 г. чин действительного статского советника имели (из числа служащих чиновников) 2 536 человек, причем должности IV класса занимали из них лишь 283 человека¹⁹, т. е. немногим более 11 %.

Наконец, в-третьих, в ряде ведомств допускались существенные отступления от действовавшей системы чинов. Так, в Министерстве юстиции назначение на должности происходило независимо от имеющихся чинов; в акцизном – разрешалось поступление на службу лиц всех сословий, т. е. без учета важнейшего преимущества, даваемого чином, – дворянского статуса. В итоге и это совещание пришло к выводу о необходимости отмены системы чинов и замены их должностной иерархией.

Обращаясь к недавно принятому закону о государственной гражданской службе, отметим, что подобные проблемы могут возникнуть и сегодня, тем более, что ряд параметров, определяющих характер классных чинов, прописан недостаточно четко, передавая их регулирование указам президента и законам субъектов Российской Федерации.

Так, п. 1 ст. 11 закона предусматривает присвоение классного чина в соответствии с

занимаемой должностью. При этом централизованный порядок присвоения классных чинов предусмотрен только для чина действительного государственного советника Российской Федерации и чина государственного советника в федеральных органах исполнительной власти, присвоение которых осуществляется президентом РФ и правительством РФ соответственно.

В то же время чин государственного советника в иных федеральных государственных органах «присваивается руководителем федерального государственного органа», а прочие классные чины – «представителем нанимателя»²⁰. Здесь уже существует возможность нарушений порядка производства в классные чины, т. е. повторяется ситуация, характерная для гражданской службы в России конца XIX в.²¹, при которой «действующие правила о чиновничестве не всегда соблюдаются с надлежащей строгостью в гражданском ведомстве, причем испрошение чинов... вызывается в большинстве случаев или избытком снисходительности начальствующих лиц к подчиненным, или же тем, что начальники не придают особого значения иерархическим степеням, к повышению в коих они представляют подведомственных им лиц»²².

Вероятность такого варианта усугубляется наличием нового вида гражданской службы – гражданской службы субъектов федерации. Отслеживание процесса производства в классные чины в государственных органах субъектов, так же как и поддержание стабильных соотношений между одноуровневыми должностями в различных субъектах федерации представляется достаточно сложной задачей, тем более, что механизм ее обозначен в законе только в общих чертах.

В этом плане представляет интерес ситуация, сложившаяся в сфере гражданской службы Российской империи к концу XIX в. Она тем более показательна, что Россия того времени являлась не федеративным, а унитарным государством. Однако и в то время возникала проблема несоответствия классов одноуровневых должностей, связанная с заметным влиянием ведомственных интересов. Так, например, при назначении в 1880 г. на должность директора департамента государственной полиции И. О. Велио, занимавшего до этого в течение двенадцати лет пост директора департамента, имевшего на протяжении почти двенадцати лет чин тайного советника и награжденного орденом Александра Невского, составители штата департамента присвоили его должности III класс. Соответственно повышались на один класс и все остальные

должности в этом департаменте²³. В дальнейшем к этому департаменту добавлялись новые отделения, входившие в состав иных учреждений, и относящиеся к ним должности также автоматически получали более высокий класс, хотя характер службы в департаменте мало отличался от других.

Такой вариант развития событий вполне вероятен и в начале XXI в., учитывая практически непрерывные реорганизации, объединения, разделения, проходящие как на уровне федеральных органов, так и в ее субъектах.

Следует обратить внимание и на преимущества, связанные с получением классного чина. В настоящее время единственным преимуществом чина, на которое могут рассчитывать гражданские служащие, является месячный оклад, присваиваемый в соответствии с полученным чином (ст. 50, ч. 2) и равный четырем должностным окладам (ст. 52, ч. 1). В этом его принципиальное отличие от чина в Российской империи, где он выступал, по отзывам современников, в качестве особого стимула для государственных служащих, «к тому же ничего не стоящего правительству»²⁴.

Чин сегодня имеет прежде всего материальное измерение. На первый взгляд в рамках принятого закона достигнуто достаточно удачное соотношение чина и должности. Наиболее значительные постоянные выплаты связаны с чином, но сохраняется и привлекательность должности, поскольку с нею, точнее с размером должностного оклада, связаны ежемесячные надбавки за стаж службы (три должностных оклада), за особые условия службы (14 должностных окладов) и др.²⁵ Разработчики закона, пошли даже дальше своих предшественников в Российской империи, сохранив и надбавки за стаж службы, и чины.

Однако при этом размеры оклада гражданских служащих в субъектах федерации устанавливаются нормативными правовыми актами субъекта федерации. Такая система может нарушить один из основных принципов организации гражданской службы – ее единство, и стимулировать стремление присвоить должностям службы субъектов федерации в отдельных регионах более высокие классы, с тем чтобы не допустить оттока квалифицированных кадров. К тому же возможно появление значительных различий в оплате труда между служащими, занятыми в системе службы субъекта федерации и федеральной гражданской службы²⁶. В итоге чин не сможет выполнять свою единственную реальную функцию – определять соотношения должностей на гражданской службе.

Строго говоря, в настоящий момент, если основываться на положениях, зафиксированных в законе, нет острой необходимости в существовании классных чинов. Связанные с ним выплаты могут быть заменены системой надбавок, тем более что чин не является показателем личных заслуг чиновника, а в лучшем случае – лишь показателем успешной сдачи квалификационного экзамена.

Это, однако, не дает оснований для вывода о принципиальной порочности самой идеи чина, также как и для утверждений о его абсолютной необходимости для системы гражданской службы.

Действительно, служебные отношения могут быть выстроены на основе только должностной иерархии. Тем не менее, как отмечали сторонники идеи сохранения чинов в конце XIX в., проблема заключается не в самом чине, а в строгом соблюдении правил и порядка чинопроизводства. Перевод чинов на чисто денежную основу привел бы, по их мнению, к тому, что «правительству пришлось бы бесцельно конкурировать с частными учреждениями и лицами... Устранение недостатков и злоупотреблений, практиковавшихся прежде при чинопроизводстве, установление более строгих правил и неослабный контроль за их применением должны скоро поставить таблицу о рангах на подобающее ей место замечательного государственного учреждения»²⁷.

Таким образом, использование системы чинов в гражданской службе возможно только при строгом контроле и централизации процесса чинопроизводства, осуществляемом верховной властью. Заложенные в принятом законе положения, связанные с разделением гражданской службы на федеральную и службу субъектов федерации, а также передача права присваивать чины руководителям федеральных государственных органов, представителям нанимателя и субъектам федерации могут вызвать нарушения принципа соответствия должности и чина и осложнят функционирование государственной власти.

Материал поступил в редколлегию 21.11.2005

¹ № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г.

² Данная тема рассматривалась в ряде работ отечественных исследователей. См., напр.: Карнович Е. Русское чиновничество в былое и настоящее время. СПб., 1897; Глиноецкий Н. Исторический очерк развития офицерских чинов и системы чинопроизводства в русской армии // Воен. сб. 1887. № 4; Евреинов В. А. Гражданское чинопроизводство в России. СПб, 1888; Троицкий С. М. Русский абсолютизм и дворянство в XVIII в.: формирование бюрократии. М., 1974; Гаман О. В. Бюрократия

Российской империи: вехи эволюции. М., 1997; Иванов В. П. Реформирование государственной службы: вопросы и перспективы // Журн. рос. права. 2003. № 5. С. 3–9; Никифоров В. Реформа госслужбы: с чего ее начинать и как вести? // Служба кадров. 2003. № 2. С. 9–12; Писарькова Л. Ф. От Петра I до Николая I: политика правительства в области формирования бюрократии // Отеч. история. 1996. № 4. С. 29–44; Шепелев Л. Е. Чиновный мир России: XVIII – начало XX в. СПб., 1999; Якобсон Л. И. Реформа государственной службы: интересы и приоритеты // Обществ. науки и современность. 2002. № 3. С. 5–22.

³ См., напр.: Павлов-Сильванский Н. П. Государевы служилые люди. М., 2000; Романович-Словатинский А. Дворянство в России от начала XVIII в. до отмены крепостного права. М., 2000.

⁴ Порай-Кошиц И. История русского дворянства от IX до конца XVIII века. М., 2003. С. 135.

⁵ ПСЗ РИ, собр. 1-е. Т. 18, № 12973.

⁶ Там же. № 16930, п. 2.

⁷ Там же. Т. 25, № 19219.

⁸ Так, например, государственный контролер Б. Б. Кампенгаузен в своей записке обращал внимание на утрату первоначального смысла чинов и предлагал восстановить значение чинов путем соединения их с должностями. Подробнее см.: Шепелев Л. Е. Указ. соч. С. 168.

⁹ РГИА. Ф. 1200. Оп. 1 (т. 16). Д. 1. Ч. 2. Л. 117.

¹⁰ Там же. Ф. 1405. Оп. 543. Д. 98. Л. 256 об.

¹¹ Текст записки неоднократно публиковался в отечественной литературе, поэтому подробно останавливаться на нем не имеет смысла. Желающие могут обратиться к указанной работе Л. Е. Шепелева (с. 173–176).

¹² Так, отказ государственного совета принять предложения комитета 1826 г. во многом обусловлен противодействием великого князя Константина Павловича.

¹³ К примеру, по данным на 1884 г., среди младших чиновников собственной е. и. в. канцелярии по учреждениям императрицы Марии, должности которых был присвоен VII класс Табели о рангах, двое служащих имели чин коллежского асессора (VIII класс), 3 коллежских секретаря (X класс) и 1 губернский секретарь (XII класс).

¹⁴ ПСЗ РИ, собр. 3-е. Т. 48, № 52363.

¹⁵ Сборник сведений и материалов по ведомству министерства финансов / Под ред. Н. Юханцева. СПб., 1867. Т. 3. Кн. 8. С. 246–247.

¹⁶ Определение правительствующего Сената № 113 // Журн. Мин-ва юстиции. 1897. № 10. С. 14–15.

¹⁷ РГИА. Ф. 560. Оп. 16. Д. 694. Л. 3.

¹⁸ Без министерства императорского двора, сведения по которому не представлялись.

¹⁹ РГИА. Ф. 1405. Оп. 86. Д. 2971. Л. 4.

²⁰ Федеральный закон о государственной гражданской службе РФ. Ст. 12. Ч. 9, 10.

²¹ При этом следует учитывать, что система чинов в то время носила централизованный характер и руководители государственных органов не имели права самостоятельно присваивать классные чины, а только представляли чиновников к повышению. Присвоение же чинов осуществлялось высочайшими приказами.

²² РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 1. Ч. 2. Л. 484 об.

²³ Там же. Оп. 1 (т. 16). Д. 13. Т. 1. Л. 139–140 об.

²⁴ Там же. Оп. 1. Д. 1. Ч. 2. Л. 495 об. Такое утверждение, впрочем, представляется не вполне точным, поскольку и в Российской империи с чином связывался ряд выплат, получаемых чиновником.

²⁵ Федеральный закон... Ст. 51.

²⁶ Не обязательно в пользу федеральных служащих.

²⁷ РГИА. Ф. 1200. Оп. 1 (т. 16). Прил. 2. Л. 6 об.–7. Докладная записка И. И. Воронцова-Дашкова.