

СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Работа представлена кафедрой государственного и административного права Санкт-Петербургского государственного инженерно-экономического университета. Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор В. М. Чибинев

В статье рассматривается исторически сложившийся институт государственной службы в советское время. Определены и обоснованы основные теории государственного управления и показана внутриаппаратная работа соответствующих государственных органов.

The article is devoted to the historically developed institution of civil service during the Soviet time. The basic theories of state administration are defined and proved and the work of corresponding state bodies is shown.

После Октябрьской революции сложившийся институт русской государственной службы был практически уничтожен. Одним из первых актов советской власти был Декрет «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» от 11 ноября 1917 г. По логике политических событий, происходивших в то время в России, царское законодательство о государственной службе было отменено.

После революции в России господствовали представления о быстром отмирании государства, о полном слиянии в руках представительных органов власти функций законоотрчества и управления. В связи с

этим законодательство о государственной службе на протяжении десятилетий не имело правовой оболочки¹.

Согласно марксистско-ленинской доктрине, предпосылкой становления социалистического государства являлся слом старой государственной машины, уничтожение государственного аппарата. Большевики вступили в революцию с идеей государства-коммуны – государства без бюрократии, без полиции, без постоянной армии, государства, где все на время становились бюрократами и поэтому никто не мог стать бюрократам².

III Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов (10 янв. 1918 г.) утвердил «Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа», закрепив в ней полновластие и единовластие Советов, федеративное устройство государства.

Конституция РСФСР 1918 г. закрепила систему высших органов власти, к которым были отнесены: Всероссийский съезд Советов и Всероссийский центральный исполнительный комитет, избираемый на съезде. В ведении этих органов были все вопросы общегосударственного значения – Правительство России, Совнарком, образовывался ВЦИК. Законодательную власть осуществляли три органа: съезд Советов, ВЦИК и Совнарком. В то же время эти органы были и исполнительными. Судебную власть осуществлял Наркомюст – исполнительный орган. На местах власть принадлежала съездам местных Советов³.

Зарождение же отечественной теории государственного управления относят к началу – середине 60-х гг.⁴

Именно Коммунистическая партия разрабатывала концепцию государственного управления, и проблемы государственного управления занимали значительное место в теоретической и практической деятельности партии. В государственном управлении была создана подсистема должностей с вертикальными взаимоотношениями и полной зависимостью человека от занимаемой должности. Основными чертами советского государственного управления стали диктатура единоличной власти, абсолютное подчинение нижестоящих вышестоящим, жесткая дисциплина, единоначалие, единомыслие, единодействие⁵.

Основные принципы государственного управления были закреплены в Конституции СССР 1977 г.: руководство КПСС, вовлечение трудящихся в государственное управление, демократический централизм, интернационализм, планирование и учет, социалистическая законность. Конститу-

ция 1977 г. утвердила ведущую роль Коммунистической партии, узаконила КПСС как руководящую и направляющую силу советского общества, ядро его политической системы, государственных и общественных организаций.

Таким образом, в России произошла подмена государственного управления партийным, что обусловило отставание нормативно-правового регулирования государственной службы в советское время. Институт советской государственной службы как предмет научного осмысления начал развиваться одновременно с теорией государственного управления. Первые публикации и монографии по проблематике советской государственной службы начали появляться в 1950-1960-е гг.

Понятие государственного служащего производно от понятия государственной службы. С учетом этого государственные служащие определялись как категория трудящихся, которая работает за соответствующее вознаграждение в государственных органах, предприятиях и учреждениях и осуществляет в соответствии с характером и объемом предоставленных полномочий задачи, определяемые компетенцией данного органа. «Классификация советских государственных служащих проводилась по различным основаниям: по характеру государственных органов, в которых они работали, по характеру отрасли общественной жизни, где служащие осуществляли свою деятельность, по характеру этой деятельности. Таким образом, государственно-властное полномочие являлось наиболее общим критерием, позволявшим отличать должностных лиц от других служащих»⁶.

К руководящему составу относили категорию должностных лиц, в которую включались руководители учреждений, предприятий и отраслевых органов управления, заведующие самостоятельными структурными подразделениями государственных органов. Эта категория наделя-

лась широкими специальными правами: издание юридических актов, прием граждан на работу и их увольнение, подпись документов и т. п. Свои полномочия должностные лица данной категории реализовывали в определенных границах, т. е. по отношению к подчиненным лицам, предприятиям и органам. Представители административной власти – категория должностных лиц, реализация государственно-властных полномочий которых выражалась в формулировании обязательных указаний; представители административной власти – должностные лица, имевшие право предъявлять юридические требования и применять меры административного воздействия к лицам и органам, не находящимся в их служебном подчинении; к вспомогательному персоналу относились государственные служащие, характер служебной деятельности которых не предполагал совершения действий, вызывающих юридические последствия.

Действовавшее законодательство закрепляло несколько способов замещения должностей в государственном аппарате: избрание, назначение, замещение должности по конкурсу, путем заключения трудового договора, что было вызвано разной степенью важности выполняемых функций по должностям и различным назначением органов государственного управления.

Порядок продвижения по службе не регулировался специальными правовыми актами. Продвижение осуществлялось в каждом конкретном случае, исходя из оценки деловых и личных качеств работника и его морально-политического облика.

В. А. Воробьев отмечал, что «закрепление четкой системы прохождения службы явилось бы той административно-правовой формой, которая способствует лучшему удовлетворению этой потребности, интереса личности к повышению своей квалификации и служебного положения. Для социалистического управления не приемлемы формализованные системы прохождения

службы, характерные для буржуазно-бюрократического аппарата управления. Например, законодательство США подразделяет федеральных служащих на 18 категорий, каждая из которых, в свою очередь, делится на ступеньки числом до 10. И вся организация службы (выслуга лет, конкурсная аттестация, предоставление привилегий и т. д.) заставляет индивида быть исполнителем заданной ему социальной роли. Советский государственный аппарат обуславливает глубокий демократизм организации службы... Несмотря на актуальность, продвижение по службе не закреплено нормативно в качестве элемента системы управления кадрами»⁷.

Основаниями прекращения государственно-служебных отношений в соответствии с действовавшим трудовым законодательством являлись: одностороннее требование администрации, неизбрание на должность во время очередных выборов, желание служащего оставить работу, обстоятельства, не зависящие от воли сторон. Позднее, с изменением трудового законодательства, основания изменились.

Кроме того, советское законодательство детально регулировало дисциплинарную ответственность государственных служащих, наступавшую при нарушении последними трудовой и служебной дисциплины, при совершении дисциплинарного проступка.

Законодательством были предусмотрены материальные (награждение именными ценными подарками, премирование, повышение в должности) и моральные (благодарность, занесение на доску Почета, награждение почетными грамотами, орденами, медалями, почетными знаками, присвоение почетных званий) меры поощрения государственных служащих⁸.

Таким образом, в СССР существовала разрозненная система нормативных актов, регулировавшая отдельные вопросы государственно-служебных отношений. Учитывая множественность и известную устарелость актов, а также особенности

организации труда работников государственных органов, ученые выдвигали пред-

ложения о принятии общесоюзного нормативного специального акта.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ *Гимаев И. Р.* Государственная служба как институт правового государства: проблемы теории и практики: Монография. М., 2004. С. 53.

² *Актов Р. С., Зубаиров М. Г., Мордвинцев Г. В.* История государства и права России. 1917–1993 гг.: Учеб. пособие. Уфа, 1995. С. 7.

³ *Атаманчук Г. В.* Сущность советского государственного управления. М., 1980. С. 36.

⁴ *Овсянко Д. М.* Государственная служба Российской Федерации. М., 2002. С. 6.

⁵ *Атаманчук Г. В.* Указ. соч. С. 27.

⁶ *Гимаев И. Р.* Указ. соч. С. 58.

⁷ *Воробьев В. А.* Советская государственная служба / (административно-правовой аспект). Ростов н/Д., 1986. С. 52.

⁸ Там же. С. 22.