

УДК 35.082.4 (470)

**КЛАССНЫЙ ЧИН В ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ РОССИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ**

В.Е. Zubov, Н.Н. Богдан, И.П. Бушueva

Представлены результаты сравнительного исследования становления и современной реализации системы классных чинов в государственной гражданской службе России.

Ключевые слова: государственная служба; управление кадрами государственной службы; классные чины.

CLASS RANK IN THE STATE CIVIL RUSSIAN SERVICE: PAST AND PRESENT

V.E. Zubov, N.N. Bogdan, I.P. Bushueva

The article presents the comparative study results of the formation and the implementation of class ranks' modern system in the Russian state civil service.

Keywords: state service; state service human resources management; class ranks.

Система государственного управления в России прошла длительный и сложный период становления, сопровождавшийся постоянным реформированием института государственной службы и трансформацией принципов государственной кадровой политики и подходов к ее кадровому обеспечению, которые находят свое отражение во всех аспектах государственной службы как особого вида профессиональной деятельности. Реализация данных принципов приводит, с одной стороны, к качественным изменениям в кадровом составе органов государственного управления, а с другой – к проблемам, часто имеющим исторические корни. Понимание процессов, происходящих в государственной службе, изучение многообразных отношений, складывающихся в этой системе, а также восприятие классного чина как одной из основ службы необходимо для совершенствования государственного управления в целом.

Классный чин, введенный в России федеральным законом № 79-ФЗ “О государственной гражданской службе в Российской Федерации” в 2004 г., является одним из наиболее изучаемых феноменов современной системы государственной службы. Первые публикации, посвященные анализу чинов и системы чиновничества, рассматривали это нововведение скорее положительно, обращая внимание на восстановление исторической преемственности в организации государственной служ-

бы и считая чин ее фундаментальным основанием. Так, по мнению И.Н. Сурманидзе, “именно чины и связанные с ними статус и материальные блага и являются тем стержнем, на который в значительной степени опирается карьера государственного гражданского служащего” [1, с. 71]. В дальнейшем такой взгляд сменился более взвешенными оценками, поскольку в практике применения указанного закона и организации государственной службы в целом выявился ряд проблем, рассмотрению которых посвящено немало исследований отечественных ученых и практиков [2, с. 257–258; 3, с. 66–69].

Вместе с тем изучение опубликованных научных работ показывает, что в современных исследованиях зачастую не учитываются результаты, полученные советскими и дореволюционными учеными, а круг используемых источников в ряде случаев ограничивается материалами Полного собрания законов и Свода законов Российской империи, часто без соотнесения их с реальным положением дел в сфере чиновничества. Между тем игнорирование имеющихся материалов приводит к неточностям в оценке как самой системы чинов, так и документов, ее регламентирующих.

Анализ современных публикаций показывает, что правильное понимание феномена чина, перспектив его развития и использования возможно с учетом, во-первых, исторической ретроспективы,

а во-вторых, реального (а не только формально-юридического) положения дел в сфере гражданского чиновпроизводства на различных этапах развития гражданской службы в России [4, 5, 6]. В этой связи необходимо отметить, что аналогия современных классных чинов гражданских служащих и чинов, существовавших в дореволюционной России, не может быть однозначной и прямолинейной: классные чины возникли в других исторических условиях и сегодня не могут выполнять ту роль, которую они играли ранее.

Сравнение функционирования системы чиновпроизводства в XXI веке с опытом прошлого показывает, что в современных условиях воспроизводятся не столько достоинства классных чинов как элемента системы гражданской службы, сколько их недостатки, проявившиеся в течение почти двухсотлетней истории существования чинов в имперской России.

Наиболее распространенным утверждением научных публикаций следует считать фиксирование связи появления классных чинов с изданием петровской Табели о рангах 1722 г. [7, с. 61]. На наш взгляд, более верным представляется относить появление чинов к более позднему времени – периодам правления Екатерины II и Павла I, когда присвоение более высоких рангов стало происходить вне связи с занимаемой должностью.

Следует также обратить внимание на принципиальное отличие классных чинов имперской России от современных: наличие возможности изменения социального статуса и передачи этих изменений по наследству – через получение личного и потомственного дворянства. В этом плане современные классные чины в принципе не могут быть сопоставлены с гражданскими чинами имперской России и, соответственно, не могут играть аналогичной с ними роли мотиватора добросовестного служения.

Сопоставление имперской и современной систем чиновпроизводства осложняется тем, что, по мнению некоторых исследователей, в настоящее время нет полной ясности по вопросу о том, что собой представляет классный чин в системе государственной службы сегодня. Такой точки зрения придерживается, например, М.Ю. Зенков, отмечающий, что в современном российском законодательстве «не определена дефиниция “классный чин государственной гражданской службы Российской Федерации”» [8, с. 104]. Тем не менее обобщение подходов, изложенных в появившихся в последнее время работах, позволяет понять, что под ним, как правило, подразумевается звание, присваиваемое государственным гражданским служащим,

и характеризующее наличие определенного уровня знаний, опыта, профессиональной подготовки и стажа государственной гражданской службы.

Как правило, рассматривая роль чина в дореволюционной России, обычно указывают на наиболее очевидный момент: классные чины позволяли выстраивать соотношения между различными группами государственных служащих – военными, гражданскими, придворными и др. В современных условиях это очевидное назначение чинов могло быть реализовано в полной мере, учитывая характер системы государственной службы и наличие “Таблицы соотношения классных чинов федеральной государственной гражданской службы, воинских и специальных званий, классных чинов юстиции, классных чинов прокурорских работников”. Однако именно здесь имеет место существенное расхождение с исторической практикой.

К числу проблем, отмечаемых современными исследователями классных чинов, можно отнести распространение практики, в рамках которой “в отдельных субъектах Российской Федерации классные чины государственным гражданским служащим субъекта Российской Федерации присваиваются без сдачи квалификационного экзамена” [9]. Причем в субъектах федерации действуют различные правила. В одних доля государственных служащих субъекта федерации, получивших классные чины без экзамена, может составлять 30 %, а в других получение классного чина без экзаменов невозможно.

Более того, на сегодняшний день должность государственной гражданской службы позволяет присвоить служащему классный чин без соблюдения последовательности и без учета продолжительности гражданской службы в предыдущем классном чине. Таким образом, создается ситуация, когда одни гражданские служащие имеют возможность облегченного прохождения службы.

Подобная практика имела место в истории. Например, в начале XIX в. в России был введен образовательный ценз при производстве в рубежные чины VIII и V классов (коллежского асессора и статского советника). Чиновники, производимые в эти классы, должны были представлять свидетельство об окончании университета либо посещать курсы и сдавать экзамены по специально разработанной программе. Однако для ряда местностей изначально было предусмотрено производство в эти чины без экзаменов. В частности, в Сибири одной из причин отмены экзаменов при производстве в классные чины стала необходимость стимулировать приток государственных служащих из центральных районов страны. В итоге, как

отмечалось в отчетах того времени, "... главное местное начальство вынуждено часто допускать и терпеть на службе людей малоспособных и ненадежных" [10, с. 351].

С отмеченным нарушением единства подходов в порядке чиновпроизводства связана не менее серьезная проблема, проявившаяся в современной системе государственной службы и связанная с возможностями сохранения классного чина при назначении государственного служащего на другую должность.

Как отмечают современные исследователи, в действующем законодательстве имеют место существенные противоречия. Так, в федеральном законе № 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации" от 27 мая 2003 г. определено, что при прохождении гражданской службы происходит взаимоучет классных чинов федеральной и гражданской службы субъектов Российской Федерации. В свою очередь, в федеральном законе № 79-ФЗ и положении "О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим", утвержденном указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 113, данная норма не установлена. По мнению А.Н. Крахмалова, "на практике происходит разрыв единой системы государственной службы и нарушается принцип профессионализма – право служащих на должностной рост на профессиональной основе" [11, с. 7].

Однако сегодня ситуация осложняется еще и тем, что, помимо государственной, существует муниципальная служба. Хотя, по мнению А.Н. Крахмалова, в отношении взаимоучета классных чинов гражданской и муниципальной службы в пределах одного субъекта Российской Федерации проблема решается. Результатом указанных противоречий становятся проблемы, возникающие не только при переходе государственного служащего с государственной службы субъекта федерации на федеральную (и наоборот), но и при переходе со службы из одного субъекта федерации в другой.

Следующая историческая проблема, воспроизведенная в современных условиях, связана с используемыми наименованиями чинов и сегодня может показаться несущественной. Однако ей уделялось серьезное внимание в ходе разработки проектов реформы гражданской службы во второй половине XIX в. При этом высказывалось мнение, что «слова "коллежский" регистратор, секретарь, ассессор, советник и "надворный" советник после уничтожения коллегий и надворных судов представляются выражениями, лишенными смысла,

и должны быть отменены... Чиновники должны именоваться по местам службы, по занимаемым должностям, по объему предоставленной власти и пр.» [12].

В современных условиях, как отмечается в упомянутой работе М.Ю. Зенкова, "существует практика использования наименований классных чинов, таких как секретарь, референт, советник, как для обозначения отдельных должностей, так и категории должностей (помощники, советники). Это, с одной стороны, создает трудности в организации кадрового делопроизводства и текущей организационной работы государственного органа, с другой – дезориентирует госслужащих и граждан, претендующих на замещение должностей госслужбы или обращающихся в госорганы со своими вопросами" [8].

К сказанному можно добавить, что разобраться в существующей системе сложно не только гражданам, но зачастую и самим государственным служащим, поскольку им могут присваиваться не только классные чины, но и специальные звания, дипломатические ранги, воинские и специальные звания. Необходимость упорядочивания этой системы осознана на государственном уровне, что отражается в ряде принятых документов, но до настоящего времени проблема далека от разрешения. Более того, по мнению А.П. Виноградова, "в настоящее время количество специальных чинов и званий в различных государственных и негосударственных структурах России превышает разумные пределы" [13, с. 48].

Отмеченный нами ряд несоответствий, имеющих давнюю историю и воспроизведенных в современной жизни, предваряет рассмотрение нами ключевого вопроса, касающегося места и роли классного чина в системе гражданской службы сегодня.

В историческом прошлом классный чин провозглашал практически всю систему общественных отношений, поскольку они, так или иначе, включались сначала в сферу государевой, а потом государственной службы. Но и тогда в обществе признавали отсутствие необходимости классных чинов на гражданской службе.

В качестве аргумента против отмены чинов высказывалась в том числе мысль о глубокой укорененности идеи чинов в сознании народа. В них видели "торжественное выражение начала, славянским народам драгоценного – равенства перед законом..." [13, с. 174]. Сегодня подобные идеи по отношению к современным классным чинам вряд ли могут использоваться по целому ряду причин. Во-первых, чины не отражают каких-либо

ассоциативных связей в сознании современников. Во-вторых, система государственной гражданской службы является относительно узкой сферой, охватывающей ограниченный круг людей. И говорить о чине как признании заслуг обществом не приходится, поскольку чины сегодня имеют только материальное выражение, а термины, их обозначающие, на наш взгляд, значительно более чужды населению, чем, к примеру, коллежский асессор или титулярный советник, с которыми можно познакомиться через художественную литературу.

Об этом же свидетельствует и советский опыт использования чинов и специальных званий [14, с. 54]. Попытка повсеместного введения чинов и званий в послевоенные годы может быть объяснена остаточным влиянием установок военного времени, сохранением представлений, согласно которым военизированная система управления является наиболее эффективной и оптимальной. Однако данный вопрос требует отдельного исследования. Для рассматриваемой темы важно, что период существования чинов в советское время оказался очень непродолжительным, и по мере стабилизации обстановки произошел отказ от них.

Возвращаясь к современным проблемам чинов и чинопроизводства на гражданской службе, отметим, что, по нашему мнению, созданная без достаточного учета исторического опыта и лишенная внутреннего единства система государственной службы не позволяет сформировать целостную и внутренне непротиворечивую систему чинопроизводства. Можно предположить, что рассмотренные противоречия и отсутствие общего порядка чинопроизводства, приведут к необходимости отмены классных чинов.

Однако эта точка зрения основывается на ретроспективном анализе имеющегося опыта, а для достоверности выводов необходимо проведение исследований с помощью иных методов. В нашем исследовании применен социологический подход, традиционный при изучении института государственной гражданской службы и основанный на выявлении мнения и отношения к классному чину, его мотивационно-стимулирующей, статусной, профессиональной и карьерной роли самих субъектов государственной службы – гражданских служащих.

Исследование проводилось среди специалистов и руководителей органов государственного управления Сибирского федерального округа, проходивших повышение квалификации и переподготовку в Сибирском институте управления РАН-ХиГС в течение 2015–2016 гг. Выборка является случайной, репрезентативной по признаку принад-

лежности к государственной гражданской службе и наличию классного чина.

Всего в опросе приняли участие 236 служащих, занимающих различные должности, при этом немногим больше половины респондентов (52 %) – начальники отделов, управлений, департаментов. Принявшие участие в исследовании служащие обладают определенным опытом прохождения государственной службы, что позволяет предположить достаточный уровень профессионализма, осознанное отношение к своей профессиональной деятельности и способность делать обоснованные выводы относительно роли и значения классных чинов.

В результате анкетирования обнаружено расхождение взглядов служащих на роль классного чина. Так, 42 % респондентов считают, что классный чин является показателем (своеобразным маркером) карьеры государственных гражданских служащих, хотя и менее значимым, чем занятие более высокой должности. При этом более трети служащих вообще не связывают чин с карьерным ростом, не видят его влияния на служебно-должностное продвижение. Это согласуется со сделанными нами ранее в исследованиях выводами о том, что в целом карьера для служащих выступает значимым мотивационным фактором, но наиболее сильное влияние на мотивацию профессиональной деятельности оказывает служебная, а не профессиональная карьера [15, с. 7–18]. Следовательно, классный чин является довольно слабым фактором управления карьерным развитием служащих в силу недооценки его роли госслужащими.

Вместе с тем для 27 % опрошенных классный чин выступает показателем профессионализма государственных гражданских служащих. Очевидно, что высказавшие такую точку зрения служащие прямо связывают уровень профессионализма с накопленным стажем и, кроме того, порядком присвоения классного чина по результатам оценки профессиональных знаний путем сдачи квалификационного экзамена. Однако общеизвестно, что стаж профессиональной деятельности и профессиональный опыт – явления, хоть и связанные, но не тождественные. Не всегда большой стаж работы означает высокий уровень профессионализма. Отмена квалификационного экзамена в качестве основания для присвоения классного чина также не способствует повышению его роли как показателя профессионализма.

Несмотря на то, что доплата за классный чин государственного служащего не столь значительна, 25 % опрошенных указали, что присвоение очередного классного чина является хорошим стимулом, то есть часть служащих рассматривает классный

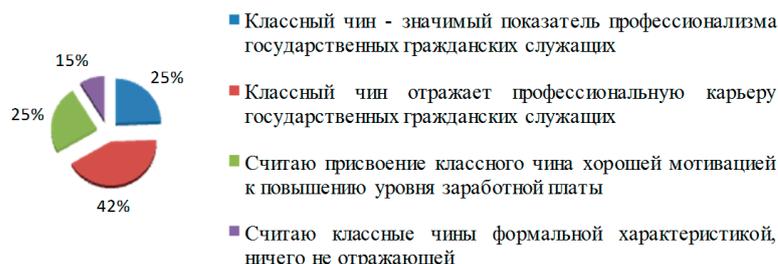


Рисунок 1 – Отношение респондентов к классному чину

чин как способ повышения материального вознаграждения.

Таким образом, респонденты по-разному воспринимают значение классного чина на государственной гражданской службе, у них нет четкого представления о классном чине, его статусной, мотивационной или стимулирующей роли, а значит, можно предположить довольно низкое влияние присвоения чина на качество профессиональной деятельности служащих.

Этот вывод подтверждается тем фактом, что порядка 15 % респондентов вообще считают классные чины формальной характеристикой (рисунок 1).

Необходимо отметить, что большая часть опрошенных, выражающих такую точку зрения, имеют небольшой стаж государственной гражданской службы. В то время как служащие старшего возраста, имеющие стаж свыше 10 лет, более высоко оценивают значение классных чинов. Очевидно, что молодые служащие демонстрируют индифферентное отношение к классному чину, для них чин не является значимым условием прохождения государственной службы. По-видимому, в целом изменение ценностных ориентаций у молодого поколения приводит в профессиональной деятельности к замене статусных мотивов на более прагматичное отношение. Так, в исследовании Е.А. Бойко и В.Н. Меньшовой установлено, что для формирования государственной гражданской службы, основанной на ценностях общественного служения как универсального регулятора служебного поведения и деятельности государственных служащих, требуется корректировка ее нормативной правовой базы, учет новой поколенческой структуры, осознание и наполнение практики кадровой работы новым смыслом и содержанием [16].

Данный вывод коррелирует с результатами изучения мнения респондентов о необходимости сохранения или отмены классного чина на государственной гражданской службе либо замены на квалификационные категории: только немногим более

половины опрошенных (58 %) отметили, что классный чин необходимо сохранить, 13 % считают, что ничего не изменится, если их отменить (есть даже высказывание, что “станет лучше – проще”), а 23 % поддерживают идею замены классных чинов на квалификационные категории, поскольку считают их более понятными и привычными, так как именно квалификационные категории, наряду с разрядами, применяются в качестве показателя профессионализма во многих сферах деятельности.

О низком влиянии классного чина на отношение служащих и прохождение службы косвенно свидетельствует и тот факт, что в аналогичном виде деятельности – муниципальной службе – при наличии законодательно установленной возможности присваивать классные чины местными нормативными актами, только в немногих субъектах РФ они введены и находят отражение в реестре должностей. В большинстве же для дифференциации должностей в соответствии с квалификацией и сложностью работ применяются разряды.

Таким образом, проведенное исследование выявило неоднозначное восприятие государственными служащими системы классных чинов, только часть гражданских служащих старшего поколения осознают их значимость как мотивационного и статусного фактора. Это ставит под сомнение тот факт, что воспроизведение исторической системы классных чинов является эффективным инструментом управления кадрами государственных служащих в современной России. Тем более что чиновничество сегодня сопровождается проблемами, корни которых – в отрицании накопленного опыта управления в советский период.

В настоящее время при внедрении институциональных нововведений в систему государственной гражданской службы необходимо глубоко изучать происходящие изменения в мотивационно-ценностной сфере госслужащих, их отношении к различным аспектам прохождения службы и учитывать эти особенности в практике управления кадровыми процессами.

Литература

1. Сурманидзе И.Н. Классные чины государственной гражданской службы / И.Н. Сурманидзе // Вестник Вятского гос. гуманитар. ун-та. 2007. № 17.
2. Живодрова Н.А. Современные подходы к управлению государственными служащими посредством присвоения классных чинов / Н.А. Живодрова, С.А. Живодрова // Университетское образование: сб. ст. XVI Международной науч.-метод. конф., посвящ. 150-летию со дня рождения П.А. Столыпина / под. ред. В.И. Волчихина, Р.М. Печерской. Пенза, 2012.
3. Елфимова Е.В. Совершенствование соотношения чинов, званий и рангов в системе государственной службы Российской Федерации / Е.В. Елфимова // Социум и власть. 2013. № 3.
4. Аганова А.А. Характеристика исторического развития наказания в виде лишения специального, воинского или почетного звания, классного чина и государственных наград (XII–XIX в.) / А.А. Аганова // Российский криминологический взгляд. 2009. № 4. С. 396–398.
5. Казарян И.Р. Критерии деловой оценки персонала на примере государственной гражданской службы / И.Р. Казарян, А.В. Вотинцева // Вестник Забайкальск. гос. ун-та. 2013. № 5. С. 52–59.
6. Волкова В.В. Показатели эффективности и результативности служебной деятельности государственных гражданских служащих / В.В. Волкова // Современное право. 2015. № 5. С. 45–49.
7. Чибинев В.М. Персональные чины, ранги, звания в системе государственной службы Российской Федерации / В.М. Чибинев, О.В. Харченко // Мир экономики и права. 2015. № 5.
8. Зенков М.Ю. Проблемы присвоения классных чинов гражданским служащим в Российской Федерации / М.Ю. Зенков // Управление человеческими ресурсами – основа инновационной экономики. 2015. № 6.
9. Указ Президента РФ “О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим” от 01.02.2005 № 113 (ред. от 30.09.2013).
10. Прутченко С. Сибирские окраины: приложения / С. Прутченко. СПб.: Тип. Суворина, 1899.
11. Крахмалов А.Н. Проблемы механизма прохождения государственной гражданской и муниципальной службы в Российской Федерации / А.Н. Крахмалов // Актуальные проблемы современности: наука и общество. 2015. № 2 (7).
12. Шепелев Л.Е. Чиновный мир России XVIII – начала XX в. / Л.Е. Шепелев. СПб., 1999.
13. Виноградов А.П. История чинов и званий как вспомогательная историческая дисциплина / А.П. Виноградов // Ярославск. пед. вестник 2011. Т. 1. № 4.
14. Башуров В.Б. Основные элементы системы присвоения, сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации / В.Б. Башуров // Современное право. Новый индекс. М., 2011. № 9.
15. Богдан Н.Н. Управление профессиональным развитием государственных гражданских служащих (региональный аспект) / Н.Н. Богдан, И.П. Бушуева. Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2014. 227 с.
16. Бойко Е.А. Ценности государственной службы и гражданских служащих: перспективы для России / Е.А. Бойко, В.Н. Миньшова // Власть. 2015. № 4. С. 116–123.