

ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ
Федеральное казенное образовательное учреждение высшего образования
«Самарский юридический институт Федеральной службы исполнения наказаний»

Факультет внебюджетной подготовки
Кафедра профессиональных дисциплин

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

Тема: «Государственная служба в России: становление и
перспективы развития»

Выполнил:
студент 172-ОС группы 5 курса
очной формы обучения
по специальности 40.05.02
Правоохранительная деятельность
Кирсанова Дарья Николаевна

Научный руководитель:
Доцент кафедры профессиональных
дисциплин, кандидат юридических
наук, доцент
Королева Анна Николаевна

Рецензент:
Начальник отдела полиции № 4
Управления МВД России по г. Самаре
подполковник полиции
Кормазов Дмитрий Александрович

Решение заведующего кафедрой о допуске к защите

Горюхиной 

Дата защиты: 29 июня 2022 года

Оценка 4 (хорошо)

Самара
2022

Оглавление

Введение.....	3
ГЛАВА 1. СТАНОВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	6
1.1. Становление государственной службы в дореволюционный период....	6
1.2. Становление государственной службы в советский период.....	12
1.3. Становление государственной службы в современный период.....	17
ГЛАВА 2. ПОНЯТИЕ, СИСТЕМА, ОРГАНИЗАЦИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ....	22
2.1. Понятие, принципы и содержание государственной службы в РФ.....	22
2.2. Организация и система государственной службы в РФ.....	29
2.3. Перспективы развития государственной службы в России.....	36
ГЛАВА 3. СЛУЖБА В ПОЛИЦИИ КАК ВИД ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ.....	41
3.1. Поступление и порядок прохождения службы в полиции.....	41
3.2. Прекращение службы и гарантии социальной защиты сотрудника полиции.....	51
Заключение.....	60
Библиографический список	63
Приложения.....	69

Введение

Актуальность темы. Стратегической целью государственной политики Российской Федерации является повышение качества работы государственных органов посредством создания условий для эффективного исполнения государственными служащими РФ служебных обязанностей, основанного на принципах открытости, прозрачности, объективности и беспристрастности.

Состояние и объективное реформирование государственной службы в нашей стране играют важную роль на пути формирования надежной системы охраны и защиты нашего общества от вызовов и угроз как внутри страны, так и за ее пределами. Различные преобразования и изменения на современном этапе становления российской государственности сопряжены с преодолением социальных, экономических и иных кризисов. Именно поэтому на институт государственной службы в России возлагаются дополнительные функции и задачи, с успешным выполнением которых связано социальное и материальное благополучие граждан.

Потребности дальнейшего развития требуют разработки новых подходов в управлении государством, адекватной подготовки и использования высококвалифицированных кадров на государственной службе. Именно они должны повысить доверие гражданского общества к чиновникам, обеспечить дальнейшее укрепление государственности, результативность проводимых реформ и положительную динамику социально-экономических преобразований.

Изменения в системе общественных отношений, новые задачи, стоящие перед государством, требуют научного осмысления, обобщения и анализа российского и зарубежного опыта государственной службы, надлежащего правового регулирования. При этом правовая база должна не только отражать сегодняшнее состояние государственной службы, но и создавать необходимые условия для ее дальнейшего развития.

Преодоление отрицательных факторов современного периода требует применения системного правового и организационного подхода, который лежит в основе построения системы государственной службы в России.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере формирования и функционирования государственной службы и корпуса государственных служащих в Российской Федерации.

Предметом исследования являются нормативно-правовые акты, которые регулируют вопросы осуществления, становления и развития государственной службы в Российской Федерации, а также практика их применения.

Целью исследования является изучение становления, осуществления и перспектив развития государственной службы в России, анализ проблем теории и практики государственной службы в России, разработка предложений по совершенствованию ее правовых и организационных основ.

Для достижения указанной цели необходимо решить следующие **задачи исследования:**

- рассмотреть исторические особенности становление государственной службы в дореволюционный и советский период;
- выявить определение понятия и содержание государственной службы в РФ;
- изучить систему и классификацию государственной службы в РФ;
- исследовать поступление и порядок прохождения службы в полиции;
- рассмотреть прекращение службы и гарантии социальной защиты сотрудника полиции.

Методологическую основу исследования составили:

- общенаучные методы (системного и логического подхода, статистический, структурно-функциональный), которые позволили выявить основные тенденции и закономерности развития изучаемого объекта;

– частнонаучные методы (формально-юридический, сравнительно-правовой), которые дали возможность выявить и описать исследуемые явления, сопоставить их для выявления сходства и различия.

В основу исследования был положен принцип историзма, то есть события освещались в хронологической последовательности и в соответствии с реальной исторической ситуацией. Изучение проблемы велось с учетом достижений историко-правовой науки, теории государства и права.

Нормативную основу настоящей работы составили Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, в том числе: Федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и иные. Поскольку в нашем государстве уже предпринимались попытки к совершенствованию государственной службы, в работе исследованы и ранее действовавшие нормативно-правовые акты, например, Указ Президента РФ от 19 ноября 2002 года № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 годы)». Не все положения данного акта были успешно выполнены, что негативно отразилось на проведении реформы государственной службы в РФ.

Теоретическая база исследования и степень научной разработанности темы. Теоретические аспекты исследования государственной службы в России нашли отражение в работах А.Г. Барабашева, Б.А. Борщевского, В.М. Васильевой, Н.А. Восколовича и других авторов. Особенности службы в полиции внимание уделяли И.Р. Гимаев, Ю.В. Гимазов, Н.И. Глазунова и др. Однако, в работах большинства авторов получили освещение отдельные аспекты регулирования государственной службы, что предопределяет необходимость дальнейших исследований.

Структура работы определена целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, трех глав, которые объединяют восемь параграфов, заключения, библиографического списка и приложений.

ГЛАВА 1. СТАНОВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1. Становление государственной службы в дореволюционный период

Государственная служба в России имеет глубокие исторические корни. В Древней Руси государственное управление и государственная служба являлись неотъемлемыми элементами военного состава страны и базировались на основах зависимости. Данный тип связи назывался вассальным, суть которого заключалась в том, что формально равные стороны взаимно связаны правами и обязанностями. Именно такой вид отношений существовал в Древней Руси.

Проблемы государственного управления Великий князь разрешал при помощи дружины. Дружина представляла собой военизированный конный отряд при Великом князе. Данный отряд состоял из двух частей: большая (передняя) дружина, включающая в себя, имеющих опыт и авторитет воинов, и младшая дружина, которая состояла из боярских детей. В дружину входили не только знатные особы, но и люди, имеющие не боярское происхождение¹.

В дальнейшем именно из числа дружинников формировались такие должности как воевода, тысяцкие, сотские и другие. В основном из воинов дружины в дальнейшем и создавался «княжеский двор», в это число входили приближенные к Великому князю лица – слуги, тиуны, писцы и другие. Непосредственно дружинники входили в число членов совещательного совета при князе, который потом перерос в Боярскую думу.

Содержалась дружина в основном посредством военных приобретений от походов, части от дани и судебных отчислений. Постепенно у воинов большей дружины появлялась собственность, и они удалялись от князя. На их

¹ Барабашев А.Г. Государственное и муниципальное управление. Технологии научно-исследовательской работы: учебник для вузов / А. Г. Барабашев, А. В. Климова. – М.: Изд-во «Юрайт», 2021. – С. 39.

место поступала младшая дружина, которая со временем заслужила авторитет и влияние.

Незаметно произошло отсоединение большей части дружины от управленческих и военных функций, в связи с чем возникла потребность в создании квалифицированной категории свободных военных слуг (служащих). Следовательно, уже в XII веке дружинная система управления утратила свою актуальность и на ее смену пришла другая, основой которой являлось уже дворянство.

После того, как Северо-Восточная Русь оказалась под подчиненностью Золотой Орды, государственное управление потерпело малозначительные изменения. Например, ликвидировали наследственность в передаче власти у князей. Князей устанавливали ханы с использованием специальных грамот (ярлыков)².

Уже в XV—XVII веках произошло образование централизованного Русского государства, а также развитие самодержавия. Государственное управление окрепло и переросло в самостоятельный институт. Структура управления в Московском государстве базировалась на основах подданства.

Вассалитет, который укоренился в русской государственности в древности, со временем был устранен. Князья и бояре утратили привилегии, но имели право реализовывать определенные властные функции на местах, иметь соответствующие вооруженные силы, местный суд, право сбора налогов и т.д.

Высшие должностные лица в основном формировались из приближенных к государю людей, так называемого Государева двора. В XIV—XV веках в процессе становления государства произошло слияние дворов удельных князей с двором великих князей московских и образование Государева двора первоначально как некоторого подобия единого

² Егоров, С. А. История государства и права России в 2 ч. Часть 1. IX — первая половина XIX века / С. А. Егоров, А. Б. Иванов ; под общей ред. В. Н. Карташова. — М.: Изд-во «Юрайт», 2022. — С. 34.

госаппарата, а затем как объединения высших государственных служащих³.

До конца XVI века приближёнными к Государю считались князья, которые несли у него службу и лица, которые являлись руководителями княжеских территориальных объединений. Члены Государева двора являлись высшими и средними командирами в армии, председательствовали в центральных и местных органах власти.

Государственные служащие того времени в основном являлись выходцами из высших слоев общества. Боярство характеризовалось принадлежностью к древнему роду и знатным фамилиям. В Москве постепенно утвердился главный принцип боярской иерархии: знатность рода имеет преимущества перед древностью.

Постепенно слой государственных служащих перерос в самостоятельное сословное объединение, которое стало называться дворянство. До этого момента дворяне занимали небольшие административные должности и получали поместья лишь на правах владения. Но уже в XV веке в зависимости от уровня службы дворянам полагалось жалованье и поместье определенного размера с крестьянами, которые обрабатывали землю на условиях барщины⁴.

С XVI века дворянство наряду с боярством составляло высший слой общества. Для дворян в приоритете оставалась военная служба. Дворяне, которые получали от Великого князя поместье, были обязаны при необходимости прибыть в полном вооружении на службу. Позже данная обязанность перешла на всех землевладельцев, независимо от того, чем они обладали – вотчиной или поместьем.

Высший слой государственной бюрократии формировался родовыми корпорациями знати на основе норм местничества вплоть до конца XVII века⁵.

³ Борщевский Г.А. Институт государственной службы в политической системе российского общества: монография / Г.А. Борщевский. – М.: Изд-во «Юрайт», 2021. – С. 29.

⁴ Васильева В.М. Государственная политика и управление: учебник и практикум для вузов / В.М. Васильева, Е.А. Колеснева, И.А. Иншаков. – М.: Изд-во «Юрайт», 2021. – С. 51.

⁵ Восколович Н.А. Экономика, организация и управление общественным сектором:

В истории развития государства и права придерживаются мнения о том, что всестороннее и полное формирование института государственной службы началось с преобразований Петра I, а именно с введения в российское право в 1722 году «Табеля о рангах всех чинов воинских, статских и придворных, которые в каком классе чины». Данный нормативно-правовой акт делил службу на гражданскую, военную и придворную. В свою очередь эти ветви делились на 14 ступеней чинов.

К тому же, именно Петр I проявил беспокойство, что гражданская служба может стать слишком легким путем для перехода людей из «подлых» классов в дворянское сословие, и своим Указом от 31 января 1724 года предписал «в секретари не из шляхетства (дворянства) не определять, дабы потом не могли в ассессоры, советники и выше происходить»⁶.

Его правопреемники дополнили систему регулирования ограниченного доступа представителей низших классов во дворянство через государеву службу. Таким образом, Екатерина I Указом 1790 года «О правилах производства в статские чины» установила, что право на потомственное дворянство дает лишь 8-й класс «Табели», для перевода в который не дворянам надо было прослужить в чине предыдущего класса не менее 12 лет. К позитивным последствиям «Табеля» можно отнести возможность лиц из низших классов, при правильном соблюдении всех условий, передвигаться по социальной лестнице выше.

В начале XIX века образовался специальный социальный класс, который состоял из низшего и среднего чиновничества. Законы Николая I 1827 и 1834 годов официально регламентировали условия поступления на службу и дальнейшее продвижение по ней. Данное продвижение базировалось на принципе выслуги лет, что обеспечивало медленную мобильность передвижения по чинам для низших и средних классов.

учебник и практикум для вузов / Н.А. Восколович, Е.Н. Жильцов, С.Д. Еникеева; под общ. ред. Н.А. Восколович. – М.: Изд-во «Юрайт», 2021. – С. 32.

⁶ Шепелев Л.Е. Отмененные историей. Чины, звания и титулы в Российской Империи - Л., 1977. – С. 48.

В истории развития российской государственности были предприняты попытки упразднения института чиновничества. Так, Павел I уже на закате своего правления в 1800 году издал Указ об отмене наименований гражданских чинов, сохранив, впрочем, саму шкалу, только за номерами. Во всяком случае, данное нововведение не увенчалось успехом, как и большинство преобразований Павла I.

Далее, уже при Александре I начинаются действительно значительные попытки модернизации российского института чиновничества. А именно М.М. Сперанский выдвинул предложения по реформированию системы государственной службы в России. Однако, из всего того, что он предлагал удалось реализовать только реорганизацию центрального управления – образование министерств и Государственного совета и введение в систему чиновничества критерия образования.

Согласно царскому Указу от 6 августа 1809 года, для производства в чины коллежского асессора (8-й класс) и статского советника (5-й класс) требовались, помимо соответствующей выслуги лет, свидетельство об окончании курса в одном из российских университетов либо сдача экзамена по прилагавшейся к Указу программе. Программа была довольно обширной и предполагала знание русского и одного иностранного языка, основательные знания в области права – естественного, римского, уголовного и гражданского, отечественной истории, экономики и статистики, а также общие познания по ряду других предметов. Обращает на себя внимание акцент на отечественное образование и знание российской действительности⁷.

Кроме всего этого, данное преобразование не только решало проблему неграмотности и повышение квалификации чиновников, но и повышало общий уровень образования в государстве. Однако, данное нововведение категорично не понравилось российскому чиновничеству и многие ведомства стали делать исключения, ссылаясь на то, что опыт важнее теоретических

⁷ Гимаев И.Р. Государственная служба как институт правового государства: проблемы теории и практики: монография. – М., 2004. – С. 11.

знаний⁸.

Преобразования Сперанского сменились административно-охранительными реформами Николая I. Во время его правления был принят Устав «О службе гражданской», который установил примерное соответствие между шкалами чинов и должностей в том виде, в каком они с небольшими изменениями просуществовали вплоть до 1917 года.

Далее, при Александре II актуальность отмены «Табеля о рангах» набирала обороты в российском обществе. Было сформировано Совещательное собрание, которое решило отменить «Табели», однако после увеличения жалования чиновников. В связи с этим при Александре II было в разы увеличено жалование чиновников, а «Табель» так и остался.

То же повторилось и при его сыне – Александре III. Он также учредил в начале своего царствования Особое совещание, которое признало необходимым отменить чины, поскольку они стали явной архаикой, утратившей всякое положительное значение. Главным выводом Совещания стало предложение о слиянии чинов с должностями. Царь поначалу поддержал его. Но когда заключение Совещания было разослано на отзыв главам министерств и ведомств, все повернулось иначе. Подавляющее большинство министров высказалось против отмены чинов. И известный своей твердостью император, столкнувшись с оппозицией аппарата, растерялся⁹.

В 1895 года при Николае II также была сформирована комиссия по модернизации государственного аппарата, при Государственном совете. Деятельность данной комиссии нельзя было назвать эффективной. И только уже после революции в 1906 году произошла отмена сословного принципа при получении чинов и замена его критерием образования.

Потом, уже Временное правительство в 1917 году подготовило проект постановления «Об отмене гражданских чинов, орденов и других знаков

⁸ Шепелев Л.Е. Титулы, мундиры, ордена. – С. 120-121.

⁹ Гимазова Ю.В. Государственное и муниципальное управление: учебник для вузов / Ю.В. Гимазова; под общ. ред. Н.А. Омельченко. – М.: Изд-во «Юрайт», 2021. – С. 45.

отличия», но не успело его утвердить. Окончательная отмена чинов произошла уже при большевистской власти, однако данную тему мы рассмотрим в следующем параграфе нашего исследования.

Из всего вышесказанного следует сделать вывод о том, что история российского чиновничества в дореволюционный период развития российского государства в основном исходит от противостояния вокруг «Табеля о рангах».

Попытки реформирования государственной службы в дореволюционный период не носили радикальный изменений. Хотя реформы Сперанского не изменили существа российской государственной службы, они придали ей определенную функциональную эффективность.

Важно отметить, что видимые изменения государственного аппарата в России произошли при введении либеральных реформ Александра II. Чиновничество, как и все вокруг, начало меняться. Новые времена и идеи подключили к механизму управления и новых людей. Однако, мимолетные изменения не укоренились в системе государственной службы России и постепенно ее развитие замедлилось.

1.2. Становление государственной службы в советский период

24 ноября 1917 года Декрет ВЦИК и СНК окончательно упразднил институт дореволюционной системы государственных служащих и утвердил ликвидацию всех государственных чинов, а также их наименований.

Кадровый корпус государственных служащих создавался в основном из участников РКП(б), а основы выбора сотрудников формировались на личных убеждениях и связях влиятельных большевиков к назначаемому лицу, социального происхождения кандидата и уровня идеологической верности.

Главной проблемой заполняемости советских государственных органов новыми кадрами стала задача в повышении уровня квалификации и компетентности государственных служащих. Развернулась подготовка квалифицированных управленческих кадров в Социалистической академии,

коммунистических университетах, в разветвленной сети совпартшкол по всей стране и других учебных заведениях. К началу 30-х годов необходимость в старых специалистах практически отпала, и бюрократия стала единой¹⁰.

В целях противодействия коррупции среди государственных служащих и для стимулирования их работы было введено повышение заработной платы. Так, изначально оплата труда высшего государственного служащего равнялась 500 рублей. Однако, в 1918 году для специалистов и высших чиновников оплата труда была повышена и были введены различные льготы для партийного и государственного руководства¹¹.

Уже после окончания гражданской войны и создания СССР основные механизмы системы государственного управления, которые укоренились в военное время, нормально функционировали и с образованием нового государства.

Важную роль в построении корпуса сотрудников государственных органов играл Генеральный секретарь ЦК. И.В. Сталин, который стал бесспорным лидером государства после смерти В.И. Ленина, определял единолично персональный состав государственных служащих высших органов управления, а также основные принципы государственной службы в стране.

Коммунистическая партия являлась центром структуры государственной власти и одним из средств государственного управления. Главной функцией партийных органов заключалась в формировании системы подбора, воспитания и расстановки кадров.

В компетенцию Секретариата и орграспред отдела (организационно-распорядительного отдела) входило ведение по вопросам кадрового порядка. Учетно-распределительные отделы существовали во всех других партийных органах – от ЦК республик до райкома, занимаясь кадрами соответствующего

¹⁰ Глазунова Н.И. Государственное (административное) управление: Учебник – М.: Проспект, 2004. – С. 80.

¹¹ Гимаев И.Р. Государственная служба: состояние, тенденции развития и актуальные проблемы: Сб. науч. ст. / Науч. ред. И. Р. Гимаев. – Уфа: БАГСУ, 2004. – С. 60.

уровня «во всех без исключения областях управления и хозяйствования». В основе такой практики лежало принятое еще в 1923 году на XII съезде РКП(б) решение наряду с партийными кадрами подбирать «...руководителей советских, в частности, хозяйственных и других органов, что должно осуществляться при помощи правильно и всесторонне поставленной системы учета и подбора... работников советских, хозяйственных, кооперативных и профессиональных организаций»¹².

В 1923 году были сформулированы в соответствующих документах, которые никогда не публиковались, основные принципы отбора и назначения работников номенклатуры. Списки таких должностей являлись строго секретными. И.В. Сталин так определил требования к номенклатуре: «...Люди, умеющие осуществлять директивы, могущие понять директивы, могущие принять директивы, как свои родные, и умеющие проводить их в жизнь»¹³.

Номенклатурный принцип укоренился к концу 30-х годов, и сохранилась вплоть до 80-х годов XX столетия. 22 августа 1920 года данная система была отменена Постановлением Секретариата ЦК КПСС.

В 1946 году сформировалась Академия общественных наук при ЦК, которая готовила квалифицированные управленческие кадры, что обусловило сталинскую номенклатуру более образованной, чем при В.И. Ленине.

В основном, ключевые вопросы жизнедеятельности управленцев занимались партийные органы. Коммунистическая партия выступала как патронирующая организация по отношению к государственным служащим. Продвижение по служебной лестнице было возможно, например, если лицо было хорошо знакомо с вышестоящими лидерами, вместе служили, родственники и т.д. В связи с этим, советскую систему кадрового набора часто сравнивали с номенклатурно-патронажной системой¹⁴.

¹² Васильева В.М. Государственная политика и управление: учебник и практикум для вузов / В.М. Васильева, Е.А. Колеснева, И.А. Иншаков. – М.: Изд-во «Юрайт», 2021. – С. 221.

¹³ Сталин И.В. Соч. Т. 5. – С. 225.

¹⁴ Борщевский Г.А. Институт государственной службы в политической системе российского общества: монография / Г.А. Борщевский. – М.: Изд-во «Юрайт», 2021. – С. 93.

В целом, важно отметить, что в советском государстве численность бюрократии была высока и к тому же постоянно увеличивалась.

Со временем советская бюрократия имела возможность пользования многими привилегиями, которые были соразмерны с должностной иерархией. Данные привилегии имели место быть сразу же с началом власти большевиков. В 1912 году была сформирована и принята резолюция «О материальном положении активных работников». Помимо должностного эквивалента данные лица обеспечивались жилищем, медицинской помощью, привилегиями в вопросах воспитания и образования детей (места в детских садах, школах) и т.д. Также существовал партийный фонд взаимопомощи, денежные отчисления в который поступали от заработной платы работников, превышающий партийный минимум¹⁵.

Однако, установление партийного максимума для бюрократии не понизила их уровень жизнеобеспечения, а наоборот повысила количество бесплатных привилегий. Вплоть до 1947 года члены Политбюро ЦК не имели денежного вознаграждения, а полностью жизнеобеспечивались за государственный счет по потребности.

Ко всему прочему, помимо хороших привилегий и заработной платы, продвижение по карьерной номенклатурной лестнице переплеталось с огромным риском. Так, за злоупотребление служебными полномочиями при И.В. Сталине следовал немедленный расстрел. Сталин в письме к В. Молотову писал: «Надо бы все показания вредителей по мясу, рыбе, консервам и овощам опубликовать немедля., а через неделю дать извещение от ОГПУ, что все эти мерзавцы расстреляны. Их всех надо расстрелять»¹⁶.

Также, важно отметить, что сталинские репрессии распространялись на всех лиц, независимо от должностного статуса и вклада в образование советского государства во времена Гражданской войны.¹⁷

¹⁵ Гимаев И.Р. Государственная служба как институт правового государства: проблемы теории и практики: Монография. – М., 2004. – С. 80.

¹⁶ Сталин И.В. Соч. Т. 5. – С. 225.

¹⁷ Игнатов В.Г. Государственная служба: Учеб. для вузов / Отв. ред. В.Г. Игнатов. –

После смерти И.В. Сталина советская бюрократия претерпела некоторые изменения, борьба за место вождя происходила среди неких группировок, которые формировались в высших кругах бюрократии. Одержавший победу лидер уже занимался распределением своих людей на высших должностях.

Данная система начала действовать при Н.С. Хрущеве и сохранилась вплоть до М.С. Горбачева (1985 года).

Репрессии уменьшились, чиновники стали более свободными и независимыми в выполнении своих служебных обязанностей, однако гласность того времени выявила некомпетентность и низкий уровень профессиональной образованности советской бюрократии. В связи с этим при Н.С. Хрущеве стало актуальным обновление кадрового состава государственных служащих, поэтому при каждом выборах предполагалась смена трети от числа членов партийных комитетов от ЦК до районных комитетов. Исключения применялись только по отношению к Первому секретарю и узкому кругу влиятельных и уважаемых кадров. Данная практика категорически не понравилась номенклатуре, по понятным причинам, никто не хотел потерять влиятельное и защищенное место. Это стало одной из причин отклонения в 1964 году Н.С. Хрущева от всех постов в партии, хотя официальная причина заключалась в преклонном возрасте и состоянии здоровья.

Дальнейшие изменения в системе государственной службы в советском обществе происходили уже при Л.И. Брежневем. При данном новом руководстве обновление кадрового состава было ликвидировано. Структура патронажа 60-80-х годов проникла во всю советскую бюрократию. Решение того или иного государственного вопроса, занятие важного поста зависели от исхода борьбы между группами-кланами и степени влияния патрона.

В 80-х годах Ю. Андропов сделал некоторые попытки в перестроении

сложившейся бюрократической системы. Громкую огласку получили дела о взяточничестве, вымогательстве на высоком уровне. Были проведены показательные процессы над взяточниками из разных министерств. Однако в стране назревал глубокий системный кризис, охватывающий все сферы: экономическую, социально-политическую, духовную, власть и управление.

Из всего вышесказанного следует сделать вывод о том, что слой советской бюрократии был неоднороден. Иногда всю управляющую бюрократию советского периода называют номенклатурой, но это не точно. Номенклатурой являлась лишь часть бюрократии, занятая на ответственной управленческой работе разного уровня. Основная масса чиновников была занята на рядовой работе в отделах, канцеляриях и т. п. Бюрократия советского периода отличалась особой «чистотой» с точки зрения происхождения, воспитания, социальной принадлежности. Она не была отягощена сословными, наследственными наслоениями, как, впрочем, и образованием. Она происходила в основном из низов. Советская бюрократия жила по жестким правилам, которые касались всех сторон жизни, включая личную

Многие министры занимали свои посты около 20 лет. Коррупция набирала неведомые ранее обороты. Советская бюрократия стала представлять из себя законсервированную, медленную систему. Значение бюрократии увеличилось, число кадров расширилось, создавались постоянные группировки управленцев, которые объединялись с чиновниками.

Несмотря на суровые меры, применяемые в советском государстве за коррупцию, она все же существовала. Репрессии того времени сильно ударили по советской номенклатуре. Обществом овладело сознание необходимости перемен. Система номенклатурного управления себя исчерпала.

1.3. Становление государственной службы в современный период

В современный период в Российской Федерации сложились конституционные основы государственной службы как механизма

государственного управления, принципиально отличающегося от действовавшей ранее административной системы управления.

В 1992 - 2002 годах осуществлялась подготовка нормативных правовых актов в сфере государственной службы. Были приняты Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации»¹⁸, законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, регламентирующие отдельные виды федеральной государственной службы, а также государственную службу субъектов Российской Федерации.

Под государственной службой, согласно указанному Закону, понималась профессиональная деятельность госслужащих по обеспечению исполнения полномочий государственных органов и лиц, замещающих государственные должности РФ и государственные должности субъектов РФ. Наряду с положительными сторонами Закон содержал ряд недостатков: не обеспечивалась взаимосвязь гражданской и государственной службы РФ, а также государственной и муниципальной служб; не учитывались взаимосвязи между государственной властью, государственным аппаратом, государственным управлением и государственной службой, то есть между высшими звеньями государства. Закон относил к государственной службе только службу в органах законодательной, исполнительной и судебной власти, исключив из госслужбы военную и специальную службу, без которых невозможно функционирование государства

В указанный период переустройство российской власти имеет три составляющих. Первая - это перераспределение ответственности и полномочий власти различных уровней. Вторая - это административная реформа (реформа устройства исполнительной власти). Третья - это реформа государственной службы, определение статуса госслужащего.

¹⁸ Об основах государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.1995 № 119-ФЗ (ред. от 27.05.2003) // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 31. – Ст. 2990. (утратил силу).

Согласно Указу Президента РФ от 19 ноября 2002 г. № 1336 «О федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 - 2005 годы)»¹⁹ основными направлениями реформирования государственной службы Российской Федерации являлись:

- создание комплексной нормативно-правовой основы регулирования государственной службы Российской Федерации;

- разработка эффективных механизмов проведения кадровой политики в сфере государственной службы Российской Федерации в целях оптимизации состава государственных служащих;

- выработка мер по совершенствованию оплаты труда государственных служащих, финансово-экономического и материально-технического обеспечения государственной службы Российской Федерации, по рациональному использованию в системе государственной службы современных информационных технологий;

- внедрение программ подготовки кадров для государственной службы Российской Федерации и профессионального развития государственных служащих;

- формирование системы управления государственной службой Российской Федерации.

В Программе вводилось принципиально новое понятие государственной службы как механизма государственного управления; появилась дифференциация госслужбы на федеральную гражданскую, федеральную военную, федеральную правоохранительную и государственную гражданскую в субъектах Федерации. В рамках реформы предполагалась унификация классов чинов, дипломатических рангов, воинских званий, между которыми была введена эквивалентность. В Программе были сформулированы принципы работы госслужащих, определены полномочия государства,

¹⁹ О Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 - 2005 годы)»: указ Президента РФ от 19.11.2002 № 1336 (ред. от 15.11.2004) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 47. – Ст. 4664.

федеральных органов власти и органов власти субъектов Федерации. Был урегулирован порядок разрешения трудовых конфликтов и споров, вводилось понятие служебного контракта.

Программа дала возможность на пилотных проектах опробовать дальнейшие шаги - определить оптимальный уровень зарплаты чиновника, разобраться с подготовкой кадров, понять, как можно сделать работу государственной службы более открытой.

Однако, современные экономические условия, существенные преобразования в общественных отношениях требуют повышения эффективности государственной службы в интересах укрепления государства и развития гражданского общества.

Действующий Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» был принят 27.05.2003²⁰. Через год был принят Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»²¹. Позже начинает выстраиваться действующая система законодательства о государственной службе.

Выводы по первой главе.

Нами было показано, что, государственная служба прошла долгий исторический путь развития, начиная с образования Российского государства. Особое внимание было уделено исследованию советского периода.

Иногда всю управляющую бюрократию советского периода называют номенклатурой, но это не точно. Номенклатурой являлась лишь часть бюрократии, занятая на ответственной управленческой работе разного уровня. Основная масса чиновников была занята на рядовой работе в отделах, канцеляриях и т. п. Бюрократия советского периода отличалась особой

²⁰ О системе государственной службы Российской Федерации Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 02.07.2021) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) (дата обращения: 04.05.2022).

²¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации: федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 30.12.2021) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) (дата обращения: 04.05.2022).

«чистотой» с точки зрения происхождения, воспитания, социальной принадлежности. Советская бюрократия жила по жестким правилам, которые касались всех сторон жизни, включая личную.

Советская бюрократия стала представлять из себя законсервированную, медленную систему. Обществом овладело сознание необходимости перемен. Система номенклатурного управления себя исчерпала.

В постсоветский период начинаются реформы, которые происходили по трем основным направлениям: 1) перераспределение ответственности и полномочий власти различных уровней; 2) административная реформа (реформа устройства исполнительной власти); 3) реформа государственной службы, определение статуса госслужащего.

К началу XXI века в системе государственной службы накопились проблемы, требующие незамедлительного решения. Была принята федеральная Программа реформирования государственной службы на 2003 – 2005 гг. (указ Президента РФ от 19.11.2002 № 1336). В результате ее реализации были приняты федеральные законы «О системе государственной службы РФ» (2003), «О государственной гражданской службе» (2004), «О муниципальной службе» (2007) и другие, а также ряд подзаконных актов. Данные нормативные акты составляют систему правового регулирования государственной службы в РФ.

Государственная служба в РФ продолжает совершенствоваться в связи с новыми задачами, стоящими перед Российским государством, с современными требованиями, предъявляемыми к аппарату государственного управления.

Заключение

По итогам исследования темы: «Государственная служба в России: становление и перспективы развития» следует сделать следующие выводы.

Легальное понятие «государственной службы» дается Федеральным законом от 27.05.2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы в Российской Федерации»: под государственной службой понимается профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения определенных полномочий.

Основные принципы государственной службы: законность; приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты; равный доступ граждан к государственной службе; единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы; взаимосвязь государственной и муниципальной службы; - открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих; профессионализм и компетентность государственных служащих; защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц.

В настоящий период времени в Российской Федерации система государственной службы включает в себя следующие структурные элементы или виды:

- а) государственная гражданская служба;
- б) военная служба.
- в) государственная служба иных видов.

Перспективы развития государственной службы включают следующие основные направления:

- качественное улучшение кадрового потенциала гражданской службы за счет постоянного профессионального развития;
- включение представителей гражданского общества в процедуры формирования государственных органов и участие в проведении конкурса и аттестации государственных служащих;
- создание целостной системы кадровых резервов на гражданской службе, широкое внедрение института наставничества;
- внедрение системы комплексной оценки деятельности гражданских служащих, от которой будет зависеть порядок оплаты труда гражданских служащих в зависимости от достижения показателей результативности служебной деятельности и др.

В третьей главе была исследована служба в полиции как вид государственной службы. Работа в полиции с каждым годом становится все более престижной. Но и вступить в ряды сотрудников полиции становится все сложнее и сложнее – сейчас отбор новых полицейских ведется по строгим правилам. На службу в полиции может поступить любой человек, удовлетворяющий вышеперечисленным требованиям, вне зависимости от пола, вероисповедания и национальности, но при этом он должен соответствовать всем жестким требованиям как юридическим так морально этическим, которые на сегодняшний день предъявляются к сотрудникам.

Для создания современной полиции, повышения престижности правоохранительной службы в органах внутренних дел необходимо формирование соответствующего правового механизма социальной защиты сотрудников органов внутренних дел. Приоритетной задачей является совершенствование правовой и социальной защищенности полицейских как составной части социально-правовой защиты личности в Российской Федерации. Ни один сотрудник полиции не должен быть подвергнут необоснованному увольнению в виду, например, нежелания выполнять заведомо незаконные приказы непосредственного руководителя; личной неприязни других сотрудников и так далее. При этом в том случае, если

действительно имеются соответствующие законные основания увольнения, никакие прежние заслуги сотрудника или его близость к руководству не должны обуславливать тот факт, чтобы данный сотрудник продолжал службу в рядах органов внутренних дел. При этом важно, чтобы соответствующие положения федерального законодательства и ведомственных нормативно-правовых актов неукоснительно соблюдались на всех уровнях органов внутренних дел.

