

УДК 342.95

UDC 342.95

12.00.00 Юридические науки

Legal sciences

**О СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**ABOUT PUBLIC SERVICE SYSTEM OF THE
RUSSIAN FEDERATION**

Иваненко Игорь Николаевич
кандидат юридических наук, доцент кафедры
административного и финансового права

Ivanenko Igor Nikolaevich
Candidate of law, docent of administrative and
financial department

Чермит Русиета Рамазановна
студентка юридического факультета

Chermit Rusieta Ramazanovna
student of Faculty of Law

Ачмиз Асиет Юсуфовна
магистрантка юридического факультета
*Кубанский государственный аграрный
университет, Краснодар, Россия*

Achmiz Asiet Yusufovna
student of master program of the Faculty of Law
*Kuban State Agricultural University, Krasnodar,
Russia*

В статье рассматриваются основные направления реформирования государственной службы в Российской Федерации. Проводится анализ причин и последствий вносимых в законодательство изменений на современном этапе развития российского общества

The article describes the main directions of the civil service reform in the Russian Federation. An analysis is made of the causes and consequences of changes introduced to the legislation at the present stage of development of Russian society

Ключевые слова: ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РФ; ПОНЯТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ; ПРИЧИНЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ; ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Keywords: THE HISTORY OF PUBLIC SERVICE IN THE RUSSIAN FEDERATION; CONCEPT OF THE CIVIL SERVICE; THE REASONS OF REFORMING THE CIVIL SERVICE SYSTEM; LEGAL REGULATION OF CERTAIN TYPES OF PUBLIC SERVICE

Doi: 10.21515/1990-4665-128-044

Институт государственной службы берет свое историческое начало со времен раннего периода развития российского государства. В указанный исторический период государственная служба строилась на принципах вассалитета. Данные отношения характеризовались как отношения между двумя юридически значимыми сторонами. Немаловажной стороной в рассматриваемых отношениях выступала дружина, считавшаяся в соответствии с нормами «Краткой Русской правды» особой категорией и пользовалась рядом привилегий. Однако с XII в. дружинам стали предоставляться волости для управления и кормления, что привело к обрастанию дружинников функциями хозяйственной деятельности. А непосредственное управление на местах

осуществлялось местными князьями, которые, в конечном счете, превратились в вассалов великого князя и имели достаточно широкий круг полномочий¹.

Отмеченный выше факт связан с отходом на задний план от управленческой и военной деятельности дружины, что, впоследствии, и вызвало необходимость в формировании профессионального слоя лиц, осуществляющих вольные военные услуги. Таким образом, в конце XII в. на смену дружиной организации управления пришло дворянство.

Следующим, наиболее значимым этапом развития государственной службы является период раздробленности. Наиболее значимые должности занимали бояре, остальные – дворяне. Важным историческим феноменом того периода является Новгородская земля, которая достаточно полно характеризует развитие института государственной службы. В Новгородской земле существовал своеобразный политический строй, представляющий собой республику. Должностными лицами избирались бояре, а вот высшие должности находились в руках знати.

Иная система организации государственной службы была в Московском государстве, что было связано с татаро-монгольским нашествием. Суть заключалась в том, что управление фактически осуществлялось русскими князьями, но передача власти по наследству была утеряна. Князей назначали ханы.

Формирование многочисленного слоя государственных служащих произошло XV-XVII вв., т. е. под влиянием централизованного русского государства. В XV в. все дела князем решались совместно с думой, отчасти имели место коллегиальность и демократическое правление. С XVI в. начала проявляться тенденция роста влияния дворянства на систему

¹ Оболюнский А. В. Государственная служба (комплексный подход): Учебное пособие. М. 1999. С. 45.

государственного управления. Основной деятельностью дворян была военная служба¹.

В начале XVII в. большое влияние на систему государственной службы в России оказала смута, в результате которой стали проявляться тенденции отхода от прежних традиций к светским. Ярким примером служит царь Алексей Михайлович, который независимо от происхождения, приобщал наиболее грамотных людей к государственному делу.

Достаточно глубокое реформирование государственной службы связано с правлением Петра I. Именно в период его царствования была введена «Табель о рангах всех чинов воинских, статских и придворных, которые в каком классе чины», который установил три иерархические лестницы чинов для гражданской, военной и придворной служб. К петровской эпохе также относится создание в механизме государственной власти полиции, как особой системы органов. Их деятельность, главным образом, была направлена на обеспечения внутреннего порядка в государстве.

К началу XIX в. сформировался особый класс низшего и среднего чиновничества, в рамках которого чин передавался от поколения к поколению. Продвижение по карьерной лестнице зависело от выслуги лет. Стоит отметить, что при этом позиции чиновников в государстве укрепились. Количества чиновников к середине царствования Николая I не было известно ни ему, ни его канцелярии, также не удалось установить впоследствии даже кропотливым исследователям².

Однако с течением времени в стране назрела необходимость принятия мер по рационализации государственной службы. В данном

¹ Оболонский А. В. Государственная служба (комплексный подход): Учебное пособие. М. 1999. С. 46-49.

² Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX веке. М., 1978.

аспекте существенную роль сыграл М. М. Сперанский, который занимал основополагающие позиции в государственной власти. Именно он был инициатором реформирования всей структуры государственной власти. В качестве основополагающих идей данной реформы можно выделить: образование министерств, Государственного совета и введение в качестве критерия в систему чиновничества образование.

Существенные изменения российский госаппарат претерпел во времена либеральных реформ Александра II. Утвержденный «Устав о службе гражданской» установил примерное соответствие между шкалами чинов и должностей в том виде, в каком они просуществовали вплоть до 1917 г.¹.

Только после революции, в 1906 г., был принят закон об отмене сословного принципа при получении чинов и замене его критерием образования, однако, сами чины сохранились.

Существенный вклад в совершенствование системы государственной службы России в конце XIX – начале XX вв. внес С. Ю. Витте. В частности, им был осуществлен ряд мер по ограничению монархии и обновлен государственный аппарат управления, проведены достаточно важные финансово-экономические реформы.

Однако государственная служба российской империи характеризовалась низкой эффективностью, неразвитостью чувства ответственности у чиновников за выполняемую ими работу.

Следует подчеркнуть, что после октябрьской революции 1917 г. в России началось формирование новой централизованной системы государственной власти на базе аппарата партии большевиков, что привело к существенным изменениям в функционировании всей системы управления страной. Развернулась подготовка квалифицированных

¹ Полухин А.В. Обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина в процессе осуществления государственной службы: Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004. С. 18.

управленческих кадров, соответствующих коммунистической системе власти.

После окончания гражданской войны и образования СССР многие черты государственного управления, сложившиеся в первые годы советской власти, были упрочены. По сути, вся власть сосредоточивалась в одних руках, а именно – в руках главы правящей коммунистической партии.

В итоге был создан четкий механизм отбора, воспитания и проверки управленческих кадров. Была введена категория номенклатуры. Она представляла собой перечень наиболее важных должностей в государственном аппарате и в общественных организациях, кандидатуры на которые рассматривались и утверждались партийными комитетами - от райкома до ЦК. Руководящие посты могли занимать только члены партии, которые рекомендовались соответствующими партийными комитетами. Постепенно государственный аппарат обрастал привилегиями, распределяемыми в строгом соответствии с должностной иерархией. При этом больше привилегий имели номенклатурные работники¹.

Процесс становления и развития института государственной службы является достаточно многогранным. Уже более 20 лет в России действует Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации»², который и сыграл весомую роль в развитии института государственной службы, а именно в достаточно сложном переходе от регулирования ее нормами трудового законодательства к административно – правовому. Данный нормативный акт достаточно ясно обозначил три вида службы, составляющих систему государственной службы Российской Федерации, в частности:

¹ Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. М., 1999. С. 104.

² Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации» // «Российская газета», № 104, 31.05.2003.

1) государственную гражданскую службу;

2) военную службу;

3) правоохранительную службу;

Исходя из норм данного закона перечни должностей государственной службы, правовой статус федеральных государственных служащих, порядок организации и прохождения определяются в соответствии с федеральными законами о видах государственной службы. Именно в этих целях стала формироваться законодательная база отдельных видов государственной службы Российской Федерации. Так, например, в 2004 году был принят Федеральный закон №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹. К этому времени правовое положение военнослужащих уже регулировалось такими федеральными законами, как Федеральный закон №53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»² и Федеральный закон №76-ФЗ «О статусе военнослужащих»³. Иными словами, два вида государственной службы, в частности, государственная гражданская и военная регулируются специальными федеральными законами, целым рядом нормативных актов, которые включают в себя указы Президента, постановления Правительства Российской Федерации, ведомственные акты.

Достаточно логичным шагом, исходя из смысла Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» стало бы принятие закона о правоохранительной службе. Несмотря на то, что в 2013 году Министерство юстиции Российской Федерации одобрило создание в Государственной Думе рабочей группы для подготовки

¹ Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.07.2016, с изм. от 19.12.2016) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // «Российская газета», № 162, 31.07.2004.

² Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ (ред. от 22.02.2017) «О воинской обязанности и военной службе» // «Собрание законодательства РФ», 30.03.1998, № 13, ст. 1475.

³ Федеральный закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ (ред. от 22.11.2016) «О статусе военнослужащих» // «Собрание законодательства РФ», № 22, 01.06.1998, ст. 2331.

законопроекта о правоохранительной службе, что вызвало достаточно бурное обсуждение в обществе. Тем не менее, данный закон принят не был¹. Напротив, законодатель внес изменения в статью 2 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» исключив из ее текста термин «правоохранительная служба». Данное явление было вызвано принятием Федерального закона от 13 июля 2015 года №262-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения видов государственной службы и признании утратившей силу части 19 статьи 323 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации»².

Таким образом, в новой редакции термин «правоохранительная служба» заменен на «государственную службу иных видов». Напомним, что данные изменения в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» вступили в силу с 1 января 2016 года.

Какие же причины вызвали необходимость отхождения законодателя от прежней системы видов государственной службы? Далее попробуем дать ответ на обозначенный вопрос.

Логично предполагать, что реализация любого закона требует достаточно серьезных финансовых затрат. Поэтому необходима тщательная проработка законодательства, различных мнений ученых на данную проблему и исследование международного опыта в части решения выдвинутой проблемы. Поэтому, первая причина реформирования видов государственной службы является экономической.

¹ Заводчиков Н. О проекте федерального закона «О правоохранительной службе Российской Федерации» // Ведомости уголовно-исполнительной системы. — 2006. — № 5. — С. 22—30.

² Федеральный закон от 27.11.2010 № 311-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «О таможенном регулировании в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 29.11.2010, № 48, ст. 6252.

Следующей немаловажной причиной явилось отсутствие четкого и ясного понимания в теоретико-практическом определении правоохранительных органов. Таким образом, можно утверждать, что в настоящее время в силу отсутствия на законодательном уровне единой дефиниции понятия «правоохранительные органы», которое позволило бы выделить определенную систему органов, реализующих правоохранительные функции государства носит собирательный характер.

В действующей редакции Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» выделяет:

- 1) государственную гражданскую службу;
- 2) военную службу;
- 3) государственную службу иных видов, под которой понимаются остальные возможные виды служб, в частности и правоохранительная служба;

Для того, чтобы все-таки определить правовую природу и сущность завуалированной законодателем правоохранительной службы в службу иных видов, проведем некий анализ формально определенных видов государственной службы, а именно гражданской и военной.

Исходя из смысла Федерального закона от 27 июля 2004 года №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» характеризуется следующими признаками. В первую очередь, данная разновидность государственной службы является профессиональной служебной деятельностью, которая предполагает наличие высшего профессионального образования. Данное требование основывается на принципе государственной гражданской службы, закрепленных в статье 4 того же закона – профессионализм и компетентность гражданских служащих. Именно в этой связи к лицам, замещающим должности гражданской службы в государственных органах, устанавливается ряд квалификационных требований, включающий в себя образовательный ценз,

направление профессиональной подготовки, навыки, умения, продолжительность выслуги на гражданской службе и иные. Вторым характеризующим рассматриваемый вид государственной службы признаком выступает то, что она осуществляется путем замещения должности в государственных органах. Следующий признак, индивидуализирующий государственную гражданскую службу заключается в направлении деятельности ее субъектов и объема их полномочий. Напомним, что государственные гражданские служащие обязаны обеспечивать реализацию полномочий органов федерального уровня и государственных органов субъектов Российской Федерации, а также лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации. Ю. Н. Стариков справедливо отмечает, что гражданская служба исключает деятельность ее служащих на воинских должностях в Вооруженных Силах Российской Федерации, иных военных подразделениях, в задачи которых входит обеспечение безопасности и обороны государства, на должностях в правоохранительных органах, осуществляющих функции по борьбе с преступностью, обеспечению законности и правопорядка¹. Законодателем установлен особый порядок приема, прохождения и прекращения государственной гражданской службы. А именно, предусмотрен ряд ограничений и запретов в период прохождения данной службы, что свидетельствует об особенностях правовой регламентации в российском законодательстве государственной гражданской службы. Что касается нормативной базы рассматриваемого вида государственной службы, то ее составляют Конституция Российской Федерации, конституции, уставы субъектов Российской Федерации, федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской

¹ Стариков Ю. Н. Государственная служба и служебное право : учеб. пособие. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2015. — С. 33.

Федерации, нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, ведомственные нормативные правовые акты. Значимое место в массиве законодательства занимают федеральные законы «О системе государственной службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации», определяющие основы организации государственной гражданской службы, порядка ее прохождения, статус государственных гражданских служащих.

Следующим, весьма систематизированным видом государственной службы является военная, под которой следует понимать службу на профессиональной основе в процессе профессиональной служебной деятельности. Цель военной службы заключается в обеспечение обороны и безопасности государства, что предполагает прохождение военной службы в специализированных военных формированиях. Однако вместе с общими чертами, характеризующими государственных служащих, военнослужащие имеют весьма существенные особенности, обусловленные специфическим характером военной службы. Естественно, военная служба, как особый вид государственной службы регулируется различным множеством нормативных актов, среди которых основополагающую роль играют законы от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» и от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих». Необходимо подчеркнуть, что данная категория государственных служащих наделена особым административно-правовым статусом, который включает в себя различные гарантии правовой и социальной защиты как военнослужащих, так и членов его семьи, предоставления военнослужащим правомочий государственного принуждения с применением различных видов вооружения и, соответственно, особый порядок привлечения к юридической ответственности.

Обобщая вышеизложенное, очевидно, что прежде всего оценивается значимость характера профессиональной служебной деятельности для государства и общества. И, как мы понимаем, с этой точки зрения государственная гражданская служба имеет некое приоритетное значение. Недаром, знаменитый канцлер Германии Отто фон Бисмарк утверждал, что с негодными законами, но профессиональными чиновниками вполне возможно государственное управление, однако с некомпетентными чиновниками не помогут и самые хорошие законы. Но нельзя недооценивать значимость вооруженных сил в деле сохранения национального суверенитета. Таким образом, органы, в которых осуществляется государственная гражданская и военная служба, характеризуются особой структурной взаимосвязью, основанной на принципах жесткой централизации и позволяющей определить эти органы как систему. Именно системность играет важную роль при построении видов государственной службы, так как с помощью централизованной системы возможна эффективность ее функционирования.

До внесения изменений в определенной части законодательства, фигурировала в качестве формально-определенной правоохранительная служба. Отказ законодателя от использования данного термина не отменяет такие понятия, как «правоохранительные органы», «правоохранительная деятельность». Например, в Федеральном законе «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения видов государственной службы и признании утратившей силу части 19 статьи 323 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» введен термин «федеральная государственная служба, связанная с правоохранительной деятельностью». Несмотря на то, что в юридической литературе широко применяется термин «система правоохранительных органов», реально такая система в настоящее время отсутствует. Это вызвано многочисленными причинами:

функционирование правоохранительных органов в различных министерствах и ведомствах, различные задачи и цели, отсутствие в нормативной базе единого унифицированного понятия правоохранительных органов.

Необходимо различать принципиально разнородные понятия как «правоохранительные органы» и «правоохранительная деятельность», в силу чего некоторые субъекты, не являясь правоохранительными органами по своей природе, могут выполнять правоохранительные функции (например, командир воздушного судна в полете имеет право и обязан обеспечивать безопасность пассажиров, для чего наделяется функциям принуждения).

Подводя итог, хотелось бы подчеркнуть, что, на наш взгляд, есть серьезный правовой пробел, который и не позволяет формально определить правоохранительную службу как отдельный систематизированный вид государственной службы. Представляется необходимым объединение всех правоохранительных органов в единую правоохранительную службу, а также подготовка базового закона о правоохранительной службе или правоохранительных органах.

Список использованных источников:

1. Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ (ред. от 22.02.2017) «О воинской обязанности и военной службе» // «Собрание законодательства РФ», 30.03.1998, № 13, ст. 1475.
2. Федеральный закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ (ред. от 22.11.2016) «О статусе военнослужащих» // «Собрание законодательства РФ», № 22, 01.06.1998, ст. 2331.
3. Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации» // «Российская газета», № 104, 31.05.2003.
4. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.07.2016, с изм. от 19.12.2016) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // «Российская газета», № 162, 31.07.2004.
5. Федеральный закон от 27.11.2010 № 311-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «О таможенном регулировании в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 29.11.2010, № 48, ст. 6252.

6. Заводчиков Н. О проекте федерального закона «О правоохранительной службе Российской Федерации» // Ведомости уголовно-исполнительной системы. — 2006. — № 5. — С. 22—30.
7. Зайончковский П. А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX веке. М., 1978;
8. Зайончковский П. А. Российское самодержавие в конце XIX в. М., 1970.
9. Ключевский В. О. Соч. Т. 5. М., 1978. С. 271;
10. Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. М., 1999. С. 104.
11. Оболонский А. В. Государственная служба (комплексный подход): Учебное пособие. М. 1999. С. 45.
12. Полухин А. В. Обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина в процессе осуществления государственной службы: Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004. С. 18.
13. Стариков Ю. Н. Государственная служба и служебное право : учеб. пособие. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2015. — С. 33.

References

1. Federal'nyj zakon ot 28.03.1998 № 53-FZ (red. ot 22.02.2017) «O voinskoj objazannosti i voennoj sluzhbe» // «Sobranie zakonodatel'stva RF», 30.03.1998, № 13, st. 1475.
2. Federal'nyj zakon ot 27.05.1998 № 76-FZ (red. ot 22.11.2016) «O statuse voennoslužhashhih» // «Sobranie zakonodatel'stva RF», № 22, 01.06.1998, st. 2331.
3. Federal'nyj zakon ot 27.05.2003 № 58-FZ (red. ot 23.05.2016) «O sisteme gosudarstvennoj sluzhby Rossijskoj Federacii» // «Rossijskaja gazeta», № 104, 31.05.2003.
4. Federal'nyj zakon ot 27.07.2004 № 79-FZ (red. ot 03.07.2016, s izm. ot 19.12.2016) «O gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe Rossijskoj Federacii» (s izm. i dop., vstup. v silu s 01.01.2017) // «Rossijskaja gazeta», № 162, 31.07.2004.
5. Federal'nyj zakon ot 27.11.2010 № 311-FZ (red. ot 28.12.2016) «O tamozhennom regulirovanii v Rossijskoj Federacii» // «Sobranie zakonodatel'stva RF», 29.11.2010, № 48, st. 6252.
6. Zavodchikov N. O proekte federal'nogo zakona «O pravoohranitel'noj sluzhbe Rossijskoj Federacii» // Vedomosti ugovolno-ispolnitel'noj sistemy. — 2006. — № 5. — S. 22—30.
7. Zajonchkovskij P. A. Pravitel'stvennyj apparat samoderzhavnoj Rossii v XIX veke. M., 1978;
8. Zajonchkovskij P. A. Rossijskoe samoderzhavie v konce XIX v. M., 1970.
9. Ključevskij V. O. Soch. T. 5. M., 1978. S. 271;
10. Kozlov Ju.M. Administrativnoe pravo: Uchebnik. M., 1999. S. 104.
11. Obolonskij A. V. Gosudarstvennaja sluzhba (kompleksnyj podhod): Uchebnoe posobie. M. 1999. S. 45.
12. Poluhin A. V. Obespechenie konstitucionnyh prav i svobod cheloveka i grazhdanina v processe osušhestvlenija gosudarstvennoj sluzhby: Dis. ... kand. jurid. nauk. SPb., 2004. S. 18.
13. Starilov Ju. N. Gosudarstvennaja sluzhba i sluzhebnoe pravo : ucheb. posobie. — М. : Norma : INFRA-М, 2015. — S. 33.