

*Бахышова Эллада Михайловна,  
студентка 3 курс, факультета «Системы государственного и  
муниципального управления»  
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при  
Президенте Российской Федерации  
Институт государственной службы и управления  
Россия, г. Москва*

## **ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА КАК ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ. ПРОБЛЕМЫ И СТАНОВЛЕНИЯ В РАЗВИТИИ**

***Аннотация:** В статье рассматриваются вопросы государственной службы как института государственного управления в Российской Федерации. Проблемы и становления в развитии со времен Петра I до настоящего времени.*

***Ключевые слова:** государственная служба, Великое княжество московское, система профессиональной подготовки управленцев, работа госаппарата в СССР, институт государственной службы.*

***Abstract:** The article discusses the issues of public service as an institution of public administration in the Russian Federation. Problems and developments in development from the time of Peter I to the present.*

***Keywords:** public service, the Grand Duchy of Moscow, the system of professional training of managers, the work of the state apparatus in the USSR, the Institute of public service.*

Государственная служба – это особый вид профессиональной деятельности, которым занимаются люди, объединенные в аппарат государственного управления. В разных государствах и в разные исторические

периоды функции, полномочия, персональный состав и классификация государственных служащих были разными.

Остановившись на российском государстве, дадим краткий обзор положения дел относительно государственной службы в разные исторические периоды.

На заре существования российского государства, в период Великого княжества Московского, существовал институт приказов. В рамках этих институтов «приказные люди», т.е. дьяки, подьячие и т.д. состояли при московских князьях. Формирование приказов в итоге сделало государственное управление более совершенным, чем при системе кормлений, когда каждое такое кормление для посаженного туда аристократа становилось практически феодальной вотчиной. Однако, вплоть до воцарения Петра I, приказная система вступала в многочисленные противоречия с системой кормлений, что затрудняло исполнение функционала государственного управления.

При Петре I система государственной службы была приведена в больший порядок. Гражданская или военная служба стали для дворян обязательной, также 24 января 1722 г. был утвержден Табель о рангах<sup>1</sup>, согласно которому выстраивалась четкая иерархия чиновников.

Впрочем, уже при Екатерине II, после манифеста о вольности дворянства, который был издан Петром III<sup>2</sup> в 1762 году, государственная служба превратилась из обязанности дворянина в его привилегию.

О системной профессиональной подготовке управленцев в государственном масштабе, в России можно говорить лишь с позапрошлого столетия. Разработанный М.М. Сперанским в 1809 году указ об установлении в Российской империи образовательного ценза для чиновничества по

---

<sup>1</sup> <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/tabel.htm>

<sup>2</sup> <https://www.prilib.ru/history/619065>

гражданской службе<sup>3</sup> подразумевал особую сдачу экзаменов для получения государственных чинов.

В те годы эта инициатива была воспринята крайне скептически и вызвала серьезное неудовольствие со стороны элит, к негодованиям присоединился и М. М. Сперанский. В итоге после того, как Сперанский был отстранён от принятия государственных решений и с, в 1834 году закон был отменен. Также отметим, что в XIX веке чиновничество находилось в системе жесткой зависимости от своего руководства.

Эта зависимость базировалась на 838 статье (пункт 3) Устава о службе<sup>4</sup>. Согласно этому пункту, чиновник, который по мнению своего руководителя не способен к качественному исполнению возложенных на него обязанностей, или по какой-то еще причине признанный неблагонадежным, может быть уволен без объяснения причин (так называемое увольнение по третьему пункту). Такое положение вещей провоцировало коррупцию и безусловную вертикальность системы.

В СССР в рамках управления работой государственного аппарата были проведены решительные изменения. На Втором всероссийском съезде Советов были утверждены новые органы власти, главным из которых стал собственно Всероссийский съезд Советов. Между съездами исполнение функций органа перекладывалось на Всероссийский центральный исполнительный комитет. Кроме того, на съезде было сформировано правительство, которое получило название Совета народных комиссаров, а первым его руководителем В.И. Ленин.

В ранние годы существования СССР сотрудники партии советского союза делились на две основные группы. Первая группа – это новая советская бюрократия, которая стремилась, с разной степенью успешности, реализовать коммунистические принципы. Вторая – дореволюционное чиновничество,

---

<sup>3</sup> <https://ras.jes.su/rushistory/s207987840001496-4-1>

<sup>4</sup> <https://runivers.ru/bookreader/book388154/#page/179/mode/1up>

которое было необходимо новой власти в силу своих профессиональных компетенций.

Со временем диктатура пролетариата стала<sup>5</sup> абсолютной и в качестве основного принципа реализации государственных полномочий был выбран принцип номенклатуры. Под этим принципом понималось, что ключевые государственные должности на всех уровнях власти занимают те люди, чья кандидатура утверждалась партийной ячейкой нужного уровня. В целом весь государственный управленческий аппарат, в том числе лично первые секретари ЦК республик и обкомов.

Также отметим, что в СССР так и не было утверждено никакого специального закона, который бы регулировал деятельность государственных служащих. Существовало лишь несколько подзаконных актов, например, декрет СНК от 21.02.1922<sup>6</sup> утверждал временные правила о работе в государственных учреждениях и на предприятиях. В марте 1946 г. СНК СССР был преобразован в Совет Министров СССР (соответственно были переименованы СНК союзных республик). В феврале 1947г. создаются комиссии законодательных предположений обеих палат Верховного Совета.

После окончания войны в местностях, где ранее существовало военное положение, восстанавливались обычная подсудность военных трибуналов и обычный порядок их деятельности. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 15 июня 1948 г. установил ответственность судей перед дисциплинарными коллегиями. Эти коллегии были образованы при областных, краевых, Верховных Судах СССР, союзных и автономных республик, военных трибуналах округов, флотов и приравненных к ним специальных судов.

В 1945—1947 гг. военные трибуналы разбирали дела военных преступников, бывших военнослужащих германской армии, которые

---

<sup>5</sup> <https://www.booksite.ru/fulltext/1/001/008/027/809.htm>

<sup>6</sup> <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=3341#EliXLITZxwUyKEr5>

совершили массовые убийства, истязания гражданского населения и военнопленных, угон мирных советских граждан в Германию и другие злодеяния.

Во время войны выборов в Советы не было. После ее окончания в феврале 1946 г. были проведены выборы в Верховный Совет СССР, а через год — в Верховные Советы союзных и автономных республик. При этом был повышен возрастной ценз для депутатов Верховного Совета СССР до 23 лет, а для депутатов Верховных Советов союзных и автономных республик — до 21 года. В декабре 1947 г., в январе-феврале 1948 г.

прошли выборы в местные Советы во всех союзных республиках.

После принятия Конституции СССР 1936 г. изменились наименование, структура, компетенция ряда государственных органов. Поэтому Верховный Совет СССР в марте 1946 г. создал Редакционную комиссию для выработки предложений об изменении Конституции.

В марте 1946 г. количественный состав Президиума Верховного Совета СССР был сокращен на 9 человек (из прежних 42) с целью превращения его в более оперативный орган. В феврале 1947 г. была несколько расширена компетенция Президиума Верховного Совета СССР, к его ведению было отнесено денонсирование международных договоров СССР, установление почетных званий СССР, воинских званий, дипломатических рангов и иных специальных званий. В резолюции Президиума Верховного Совета СССР от 6 августа 1951 г. отмечалось, что он объединяет работу Совета Союза и Совета Национальностей.

По окончании войны были упразднены чрезвычайные и другие органы, вызванные потребностями военного времени (в то же время в системе НКВД продолжали действовать неконституционные структуры, которые «приговаривали» тысячи невинных людей к самым суровым мерам, вплоть до расстрела).

В 1946 г. произошли дальнейшие изменения в высших органах управления СССР, союзных и автономных республик. В марте этого года Верховный Совет Союза принял закон о преобразовании Совета Народных Комиссаров СССР совнаркомов союзных и автономных республик в соответствующие Советы Министров, а наркоматов — в министерства.

Поиски лучшей организации управления народным хозяйством привели к разукрупнению ведомств, созданию новых отраслевых органов. В феврале 1947 г. в стране уже имелось 36 общесоюзных и 22 союзно-республиканских министерства. Однако вскоре этот процесс сменяется обратным. В 1948–1949 гг. происходит объединение ряда министерств. В результате к марту 1949 г. их количество уменьшилось до 28 общесоюзных и 20 союзно-республиканских.

В 1967 году был опубликован номенклатурный перечень должностей, служащих и т.д. Работа над законодательным упорядочиванием положения советских служащих велась вплоть до конца 80х годов, но так и не была завершена из-за развала страны.

В целом, в советский период на первый план в государственной службе выходит партийная принадлежность к единственно правящей партии. Именно сочетание управленческих навыков с идеологическими взглядами конкретного служащего становилось тогда оптимальным сочетанием факторов для продвижения по карьерной лестнице, причем идеологическая неблагонадежность была блокирующим фактором.

Номенклатурный принцип начал складываться сразу после прихода большевиков к власти, но в полном своем виде сформировался к концу 30-х годов и просуществовал до конца 80-х годов (номенклатура была отменена постановлением Секретариата ЦК КПСС от 22 августа 1990 г.). Он охватывал всю сферу управления, хотя и не имел четкого правового оформления.

Таким образом, в Советском Союзе постепенно утвердился институт государственной службы, хотя официально термина "государственная служба" не существовало. Государственный аппарат находился под

неослабленным контролем партийно-советской номенклатуры в лице правящей политической элиты, представленной в Политбюро и ЦК ВКП(б) – КПСС, и ее "наместников" – (первых секретарей ЦК республик, обкомов). При этом в условиях партийного диктата использовалась "трудовая модель" функционирования государственного аппарата, при которой отношения государственной службы сводились к обычному трудовому найму и регулировались различными правовыми актами не административно-служебного права, а трудового.

Следующим знаковым шагом для истории законодательства на данном направлении стало принятие 5 июля 1995 года закона «Об основах Государственной службы в Российской Федерации»<sup>7</sup>. Несмотря на то, что в этом законе был ряд явных недочетов, например, нарочитый отказ от регулирования деятельности армии, этот закон заложил общую концепцию функционирования госслужбы как системы.

Это был первый документ со времен существования Российской империи, который фиксировал права и обязанности государственных служащих, а также устанавливал принципы работы госаппарата. При этом изначально был очевиден рамочный характер документа, т. е. возможность его дополнения другими нормативными актами, которые бы закрывали пробелы изначального текста, и эта работа велась на протяжении длительного срока, до начала административной реформы начала 2000 гг.

В 1997–1999 гг. происходит разработка и принятие нормативных правовых актов, касающихся денежного содержания федеральных государственных служащих, дополнительных мер для подготовки госслужащих.

Положения названных Концепции и Программы были конкретизированы и закреплены в федеральных законах № 58-ФЗ и № 79-ФЗ. Именно эти законы заложили основы становления государственной

---

<sup>7</sup> [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_7379/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7379/)

гражданской службы как института профессиональной деятельности. В ходе их подготовки был учтен опыт зарубежных государств по созданию системы государственной службы.

Таким образом, во время реформаций в государственные службы Российской Федерации становятся понятными тенденции развития государственной службы, доступности ее для граждан, стабильности для поддержания интереса в обществе, деятельности согласно демократическим принципам.

Подводя итоги вышесказанному, хочется отметить, что институт государственной службы возник примерно одновременно с государством и его потребностью управления общественными делами. В разные исторические эпохи данный институт видоизменялся и эволюционировал в зависимости от значения, которое ему придавали, и целей, которые ставились перед ним.

#### **Список использованных источников:**

1. Орешин, В.П. Государственное и муниципальное управление: учебное пособие / В.П. Орешин. – 2-е изд. – Москва: РИОР: ИНФРА-М, 2019. – 178 с.
2. Осейчук, В.И. Теория государственного управления: учебник и практикум для вузов / В.И. Осейчук. – Москва: Издательство Юрайт, 2020. – 342 с.
3. Основы государственного и муниципального управления (Public Administration): учебник и практикум для вузов / Г.А. Меньшикова [и др.]; под редакцией Г.А. Меньшиковой, Н.А. Пруеля. – Москва: Издательство Юрайт, 2020. – 340 с.
4. Основы государственного и муниципального управления. Агенты и технологии принятия политических решений: учебник и практикум для вузов / Г.А. Меньшикова [и др.]; под редакцией Г.А. Меньшиковой. – Москва: Издательство Юрайт, 2021. – 387 с.

5. Охотский, Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления в 2 ч. Часть 2: учебник и практикум для вузов / Е.В. Охотский. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва : Издательство Юрайт, 2021. – 299 с.
6. Охотский, Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления в 2 ч. Часть 1: учебник и практикум для вузов / Е.В. Охотский. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва : Издательство Юрайт, 2021. – 367 с.
7. Попова, Н.Ф. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления: учебник и практикум для вузов / Н.Ф. Попова; под общей редакцией Г.Ф. Ручкиной. – Москва: Издательство Юрайт, 2021. – 239 с.
8. Прокофьев, С.Е. Основы современного государственного и муниципального управления: учебник и практикум для среднего профессионального образования / С.Е. Прокофьев, С.Г. Еремин, А.И. Галкин. – Москва: Издательство Юрайт, 2021. – 695 с.
9. Региональное управление и территориальное планирование в 2 ч. Часть 1.: учебник и практикум для вузов / Ю.Н. Шедько [и др.] ; под редакцией Ю. Н. Шедько. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Издательство Юрайт, 2021. – 205 с.
10. Рябцев, Н.В. Сущность и особенности процесса муниципального управления / Н.В. Рябцев // Современные подходы к трансформации концепций государственного регулирования и управления в социально-экономических системах: сборник научных трудов 9-й Международной научно-практической конференции, Курск, 20–21 февраля 2020 года. – Курск: Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Курский филиал, 2020. – С. 86-89.