

Никитина Т.Ю.,

студент,

2 курса магистратуры

Институт государственной службы и управления (ИГСУ), РАНХиГС

Россия, г. Москва

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В СТРАНАХ СНГ

***Аннотация:** В статье проводится анализ организации государственной службы в странах СНГ. Актуальность темы обусловлена необходимостью осмысления трансформационных процессов в системах государственного управления постсоветских стран, и поиска моделей организации публичной власти в условиях интеграционного взаимодействия. В работе систематизированы подходы к пониманию сущности государственной службы, выделены принципы ее организации, проанализированы классические и гибридные модели.*

***Ключевые слова:** государственная служба, принципы государственной службы, должностная модель, институциональная трансформация, государственные служащие.*

***Abstract:** The article analyzes the organization of public service in the CIS countries. The relevance of the topic is due to the need to understand the transformation processes in the public administration systems of post-Soviet countries, and to search for models of organizing public power in the context of integration interaction. The paper systematizes approaches to understanding the essence of public service, highlights the principles of its organization, and analyzes classical and hybrid models.*

Keywords: public service, principles of public service, job model, institutional transformation, civil servants.

Введение

Государственная служба выступает институтом, обеспечивающим функционирование и развитие современного государства. В условиях глобальных вызовов и интеграционных процессов на пространстве Содружества Независимых Государств теоретическое осмысление ее сущности, базовых принципов, типологических моделей и методов сравнительного анализа приобретает особую актуальность. Качество государственного управления, эффективность реализации публичных функций, уровень доверия граждан к власти зависят от того, как организована государственная служба, на каких принципах она строится и какие механизмы правового регулирования обеспечивают ее функционирование.

Для стран СНГ проблема организации государственной службы имеет теоретическое и практическое значение. Общее советское административное наследие создает уникальную ситуацию «семейного сходства» исходных институтов, а тридцатилетний период независимого развития привел к дифференциации правовых систем и управленческих практик. Основная задача государственной службы заключается в «результативном и эффективном обеспечении взаимосвязанной деятельности, направленной на выработку и воплощение в жизнь государственной политики. Многогранность данного института обуславливают необходимость его теоретико-методологического анализа.

Целью статьи является теоретико-методологическое обоснование концептуальной основы для сравнительного исследования организации государственной службы в странах СНГ и выявление общего и особенного в подходах к ее правовому регулированию и институциональному построению.

Для достижения поставленной цели решаются следующие задачи: 1) раскрыть сущность и двойственную природу государственной службы (публично-правовой и организационно-деятельностной); 2) систематизировать универсальные и национально-специфические принципы государственной службы; 3) проанализировать классические (карьерную и должностную) и гибридные модели организации службы; 4) обосновать эвристический потенциал сравнительно-правового метода применительно к исследованию постсоветских административных систем.

Материалы и методы

Материалами исследования послужили научные публикации по проблемам государственной службы, теории бюрократии, сравнительного правоведения и государственного управления за период 2020–2025 годов, а также конституционное и административное законодательство Российской Федерации, Республики Казахстан и Республики Беларусь, регулирующее организацию и функционирование государственной службы.

Методологическую основу исследования составляет комплекс философских, общенаучных и специально-юридических методов. Диалектический метод позволил рассмотреть государственную службу в развитии, выявить противоречия ее функционирования и тенденции трансформации. Системный анализ обеспечил рассмотрение государственной службы как целостного института, состоящего из взаимосвязанных элементов. Формально-юридический метод применен для анализа содержания правовых норм, регулирующих государственную службу. Сравнительно-правовой метод выступил средством для выявления общего и особенного в организации государственной службы в различных странах.

Результаты и их обсуждение

1. Понятие, сущность и модели организации государственной службы

Государственная служба представляет собой институт, изучение которого требует определения его понятия и сущности. В научной доктрине и законодательстве сложились различные подходы к пониманию государственной службы.

По словам исследователей В.А. Немковой и И.А. Кузнецова, основная задача государственной службы заключается в «результативном и эффективном обеспечении взаимосвязанной деятельности, направленной на выработку и воплощение в жизнь государственной политики» [8, с. 354]. Этот тезис подчеркивает ее основную роль как связующего звена между политической волей и практическими результатами для общества.

Сущность государственной службы в современной науке раскрывается через призму публично-правового и организационно-деятельностного аспектов. С одной стороны, это специфический вид публично-правовых отношений, основанный на властных полномочиях и подчинении интересам государства. С другой стороны, это профессиональная служебная деятельность граждан по практической реализации функций государственных органов. Именно такое двойственное понимание, сочетающее статусность и функциональность, закреплено в законодательстве ведущих стран СНГ, включая Российскую Федерацию, Республику Казахстан и Республику Беларусь.

Основа анализа бюрократии как рациональной формы организации управления был заложен в классических работах М. Вебера. Его модель «рациональной бюрократии» с характерными чертами – иерархичностью, безличностью, профессионализмом, карьерной системой и строгой регламентацией – оказала определяющее влияние на формирование административных систем XX века. Несмотря на все последующие реформы, базовые веберовские принципы продолжают служить «несущим каркасом» для государственной службы в большинстве стран мира, включая государства СНГ [10, с. 114].

В современных условиях сущность государственной службы обогащается новыми элементами, связанными с ориентацией на результат, открытостью, подотчетностью гражданскому обществу. Это нашло отражение в концепциях нового государственного менеджмента и «сервисного государства», которые активно влияют на трансформацию постсоветских административных систем. Как подчеркивает С.С. Григорьев, перед странами СНГ стоят общие институциональные вызовы, требующие трансформации государственной службы [4, с. 232].

Модели (типы) организации государственной службы, сложившиеся в мировой практике, служат основным аналитическим инструментом для классификации и сравнения национальных систем. В научной литературе общепризнана дихотомия, основанная на критерии открытости (закрытости) системы и характере служебной карьеры [9, с. 102].

Карьерная (закрытая, континентальная) модель (Германия, Франция) характеризуется ранним отбором через конкурсные экзамены, пожизненным характером службы, продвижением по старшинству и заслугам, высоким социальным статусом чиновника, детальной законодательной регламентацией.

Должностная (открытая, англосаксонская) модель (США, Великобритания) отличается открытым конкурсом на конкретную должность, значительным объемом политических назначений, мобильностью между государственным и частным секторами, ориентацией на результат и управление по целям.

Страны СНГ в своей основе восходят к карьерной (континентальной) модели, унаследованной от единой советской номенклатурной системы. Это проявляется в преобладании карьерного принципа, иерархичности, особом правовом статусе служащего, детальной регламентации служебных отношений. Как отмечает Р.С. Гарипов, в ходе постсоветских реформ

происходит их адаптация и гибридизация с элементами должностной модели и идеями нового государственного менеджмента [3, с. 137].

В Российской Федерации и Республике Казахстан внедряются конкурсные процедуры, эффективный контракт и управление по результатам. А.П. Иваненко подчеркивает, что казахстанская модель с ее разделением на корпуса «А» и «Б» представляет собой один из наиболее последовательных примеров внедрения элементов должностной модели на постсоветском пространстве [5, с. 673]. В Республике Беларусь при сохранении более традиционной карьерной системы предпринимаются шаги по формализации конкурсных механизмов и внедрению элементов оценки эффективности деятельности служащих [2, с. 36].

Таким образом, современные системы государственной службы в странах СНГ не могут быть однозначно отнесены к какому-либо классическому типу. Они представляют собой уникальные национальные гибриды, сочетающие элементы различных моделей в пропорциях, определяемых историческими традициями, политическим пространством и стратегическим выбором национальных элит.

2. Правовые основы и эволюция государственной службы в странах СНГ

Формирование современной организации государственной службы в странах Содружества представляет собой процесс правовой трансформации, корни которого уходят в общее административное прошлое, а ветви отражают суверенный выбор национальных моделей развития. Анализ эволюции правовых основ позволяет зафиксировать современное состояние законодательства и понять логику реформ, выявить устойчивые тенденции и оценить степень сохранения единого правового пространства в данной сфере.

Как справедливо отмечает Ю.Н. Кофтина, для всех стран СНГ характерна «общая проблема модернизации систем государственного управления, унаследованных от советского периода» [6, с. 146]. Однако пути

и темпы этой модернизации, закрепленные в национальном законодательстве, существенно различаются.

До начала 1990-х годов государственная служба на всей территории СССР регулировалась единой моделью, которую можно охарактеризовать как номенклатурно-бюрократическую. Ее основными чертами были: слияние с партийным аппаратом, отсутствие четкого разграничения между политическими и административными должностями, закрытый карьерный принцип, основанный на политической лояльности, минимальное формально-правовое регулирование, замещенное ведомственными инструкциями.

Этап суверенного правотворчества (1990-е – начало 2000-х гг.) ознаменовался активным поиском собственных моделей. Страны СНГ пошли разными путями в формировании базового законодательства.

Российская Федерация избрала путь последовательного системного регулирования. После принятия Конституции 1993 г., заложившей основы государственной службы, были приняты Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации», Федеральные законы от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [3, с. 136]. Эта «трехуровневая» система закрепила разграничение видов службы и ввела современные принципы ее организации.

Республика Казахстан также проявила себя как активный реформатор. Принятый в 1999 г. Закон «О государственной службе» стал одним из первых в СНГ. В 2015 г. он был коренным образом обновлен Законом Республики Казахстан № 416-V «О государственной службе Республики Казахстан», который интегрировал передовые подходы, включая создание корпусов «А» и «Б» [5, с. 672].

Республика Беларусь демонстрирует более эволюционный и консервативный подход. Основным законом до сих пор является Закон Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. № 204-З «О государственной службе в Республике Беларусь» [2, с. 35]. Как отмечает А.П. Иваненко, для белорусского законодательства характерна «правовая недогруженность» и отсутствие единого системно-базового акта, выполняющего роль полноценного кодификатора. Регулирование остается в значительной степени рассредоточенным по различным нормативным актам [5, с. 673].

Современный этап (2010-е – 2020-е гг.) характеризуется смещением вектора развития в сторону антикоррупционной консолидации, цифровой трансформации и попыток гармонизации в рамках СНГ.

Все страны СНГ приняли специальные законы о противодействии коррупции (РФ – в 2008 г., РК – в 2015 г., РБ – в 2015 г.), которые влияют на статус госслужащего, вводя жесткие ограничения, запреты и обязанности (декларирование доходов и расходов, урегулирование конфликта интересов, запрет на получение подарков и т.д.). Как подчеркивает Ю.Н. Кофтина, антикоррупционное законодательство стало фактором унификации подходов к регулированию государственной службы в странах СНГ [6, с. 148].

Национальные программы цифровизации («Цифровой Казахстан», «Цифровая экономика РФ», Государственная программа «Цифровое развитие Беларуси») инициируют внедрение электронного документооборота, цифровых сервисов и платформ. А.М. Марголин отмечает, что цифровая трансформация создает новые возможности для повышения прозрачности и эффективности государственной службы, но одновременно порождает новые вызовы, связанные с защитой персональных данных и преодолением цифрового неравенства [7, с. 81].

Принятие модельных законов и рекомендаций Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (например, Модельного закона «О государственной службе») создает ориентиры для сближения

законодательства, хотя их имплементация остается на усмотрение национальных парламентов. В.Н. Амельчакова и Г.Н. Сулова подчеркивают, что процесс гармонизации законодательства о государственной службе в рамках СНГ носит ограниченный характер и сталкивается с объективными трудностями, связанными с различными темпами и направлениями национальных реформ [1, с. 10].

Для систематизации выявленных характеристик организации государственной службы в странах СНГ разработана таблица 1.

Таблица 1.

Сравнительная характеристика организации государственной службы в Российской Федерации, Республике Казахстан и Республике Беларусь

Критерий сравнения	Российская Федерация	Республика Казахстан	Республика Беларусь
Базовый закон	ФЗ № 58-ФЗ «О системе государственной службы», ФЗ № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе»	Закон РК № 416-V «О государственной службе Республики Казахстан» (2015 г.)	Закон РБ № 204-З «О государственной службе в Республике Беларусь» (2003 г.)
Систематизация	Трехуровневая, кодифицированная	Единый закон, кодифицированный	Фрагментарная, отраслевая
Принципы (национальная специфика)	Внепартийность, равный доступ, профессионализм	Добровольность поступления, меритократия, корпусная организация	Подконтрольность, подотчетность, стабильность
Модель организации	Карьерная с элементами гибридизации (конкурс, эффективный контракт)	Смешанная с сильными элементами должностной модели (корпуса «А» и «Б»)	Преимущественно карьерная, консервативная
Конкурсный отбор	Регламентирован, широкое применение	Регламентирован, обязателен для корпуса «Б»	Формализован, но ограничен в применении
Антикоррупционное регулирование	Закон 2008 г., жесткие ограничения, декларирование	Закон 2015 г., интегрирован в закон о службе	Закон 2015 г., акцент на контроль и отчетность
Кадровая политика	Акцент на профессиональное развитие, ротацию	Акцент на оценку эффективности, карьерный рост	Акцент на стабильность, дисциплину, непрерывность
Цифровизация	Активная, в рамках нацпрограммы «Цифровая	Активная, в рамках госпрограммы	Постепенная, в рамках

	экономика»	«Цифровой Казахстан»	госпрограммы цифрового развития
--	------------	-------------------------	------------------------------------

Таким образом, при сохранении общего «семейного сходства», обусловленного единым советским административным наследием, системы государственной службы в Российской Федерации, Республике Казахстан и Республике Беларусь демонстрируют существенные различия. Казахстанская модель является наиболее реформированной, с последовательным внедрением элементов должностной (открытой) модели и передовых управленческих практик. Российская модель сочетает карьерную основу с активным заимствованием методов нового государственного менеджмента. Белорусская модель сохраняет наибольшую приверженность традиционной карьерной системе с акцентом на стабильность, подконтрольность и дисциплину.

Выводы

Государственная служба в странах СНГ представляет собой институт, сущность которого раскрывается в единстве публично-правового статуса и профессиональной служебной деятельности. Теоретический фундамент анализа составляют теория рациональной бюрократии М. Вебера, концепции нового государственного менеджмента и современные подходы к «сервисному государству». Организационные модели государственной службы в странах СНГ, унаследовав черты карьерной (континентальной) системы, демонстрируют тенденцию к гибридизации. РФ, РК и РБ представляют три различные траектории трансформации: от наиболее реформированной модели с элементами должностной системы (Казахстан) через гибрид карьерной основы с менеджерскими методами (Россия) до консервативной карьерной модели (Беларусь). Эволюция правовых основ государственной службы в РФ, РК и РБ демонстрирует диалектику общего и особенного. От единой советской системы через суверенное правотворчество

страны пришли к современному этапу антикоррупционной консолидации, цифровой трансформации и попыткам гармонизации в рамках СНГ.

Список использованной литературы:

1. Амельчакова В. Н., Сулова Г. Н. Административно-правовое регулирование государственной службы в странах СНГ // Обеспечение прав человека в деятельности правоохранительных органов. Сборник научных трудов. Тверь, 2023. С. 8-11.
2. Веркеенко В. В., Веселко К. А. Принципы государственной службы в Республике Беларусь и странах СНГ: сравнительно-правовой анализ // Студенческий. 2023. № 1-6 (213). С. 35-36.
3. Гарипов Р. С., Дианова И. В. Организация государственной службы в зарубежных странах (сравнительно-правовой анализ с Российской Федерацией) // Аграрное и земельное право. 2021. № 12 (204). С. 135–138.
4. Григорьев С. С. Проблемы развития государственной службы в странах СНГ: институциональные вызовы и пути трансформации // Новое слово в науке: стратегии развития. Материалы III Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Чебоксары, 2025. С. 232-234.
5. Иваненко А. П. Организация государственной службы в странах Содружества Независимых Государств // Аллея науки. 2022. Т. 1, № 4 (67). С. 671–674.
6. Кофтина Ю. Н. Некоторые вопросы совершенствования кадровой политики и системы государственной гражданской службы в государствах - участниках СНГ // Аграрное и земельное право. 2025. № 6. С. 146-148.
7. Марголин А. М. О развитии стратегического партнерства в области подготовки кадров для государственной службы на пространстве Содружества Независимых Государств // Научные труды Академии управления при Президенте Республики Беларусь. Минск, 2025. С. 76-85.

8. Немкова В. А., Кузнецов И. А. Понятие и модели организации государственной службы России и зарубежных стран // Modern Science. 2020. № 5-3. С. 354–358.

9. Салихов Э. Т. Совещательные органы по вопросам национальной безопасности в государствах - участниках СНГ // Диалог: политика, право, экономика. 2024. № 3 (17). С. 97-108.

10. Ступаков Н. В., Грачев А. Ю., Гриняев С. Н., Мареев П. Л. Основы национальной безопасности (политико-правовой подход) // Институт проблем безопасности СНГ. Москва, 2023. 320 с.