

УДК 342.5 (1-87+575.2)

**МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВАХ
И ПЕРСПЕКТИВЫ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА
В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

М.Б. Мырзалиев, Р.И. Ушраунова

Отмечается, что в условиях современного мироустройства сложилось несколько моделей государственной службы. Каждая из этих моделей формировалась с учетом развития национального законодательства и общественных отношений в конкретной стране. Также отмечаются характерные особенности моделей государственной службы в зарубежных странах, которые могут быть успешно имплементированы в отечественную практику и законодательство.

Ключевые слова: государственная гражданская служба; модели государственной службы; унитарное государство; федеративное государство; государственное управление.

**ЧЕТ МАМЛЕКЕТТЕРДЕГИ МАМЛЕКЕТТИК КЫЗМАТТЫН МОДЕЛИ
ЖАНА ЧЕТ ЭЛДИК ТАЖРЫЙБАНЫ КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН
МЫЙЗАМДАРЫНДА ИШКЕ АШЫРУУНУН КЕЛЕЧЕГИ**

М.Б. Мырзалиев, Р.И. Ушраунова

Макалада заманбап дүйнө түзүлүшүнүн шартында бир канча мамлекеттик кызматтын моделдери пайда болгондугу тууралуу белгиленет. Бул моделдердин ар бири конкреттүү мамлекеттеги улуттук мыйзамдардын жана коомдук мамилелердин өнүгүүсүн эске алуу менен калыптанган. Ошондой эле чет өлкөлөрдөгү мамлекеттик кызматтын моделдеринин ата мекендик тажрыйбада жана мыйзамдарда ийгиликтүү ишке ашырууга боло турган мүнөздүү өзгөчөлүктөрү белгиленет.

Түйүндүү сөздөр: мамлекеттик жарандык кызмат; мамлекеттик кызматтын моделдери; унитардык мамлекет; федеративдик мамлекет; мамлекеттик башкаруу.

**MODELS OF THE STATE SERVICE IN FOREIGN STATES AND PROSPECTS
FOR IMPLEMENTATION OF FOREIGN EXPERIENCE IN THE LAW
OF THE KYRGYZ REPUBLIC**

M.B. Myrzaliev, R.I. Ushraunova

The article notes that in the modern world order, several models of public service have developed. Each of these models was formed taking into account the development of national legislation and social relations that have developed in a particular country. Also the features of models of the state civil service of foreign countries, which can be successfully implemented in the domestic practice and legislation, are indicated.

Keywords: state civil service; models of state service; unitary state; federal state; state administration.

Государственное управление в XXI в. претерпевает серьезные изменения, особенно в странах с развитой экономикой, а также во

многих частях развивающегося мира. Глобализация и плюрализация предоставления услуг являются движущими силами этих изменений.

Политические проблемы, с которыми сталкиваются правительства, становятся все более сложными и глобальными. И все же преобладающие парадигмы, посредством которых реформа государственного сектора разрабатывается и осуществляется, являются относительно статичными и не в полной мере отражают значение или последствия этих более широких изменений. Хотя на реформы государственного сектора в развивающемся мире влияют политические эксперименты и организационные практики, происходящие в развитых странах, они, как правило, действуют в рамках традиционной парадигмы государственного управления. Следовательно, часто существует несоответствие между направленностью усилий по реформированию государственного сектора в условиях развивающихся стран и более широкими сдвигами в характере управления и современными подходами к государственному управлению, основанными на зарубежном опыте. В связи с этим возникает необходимость исследования особенностей моделей государственной службы в зарубежных развитых государствах.

Государственной службе придается важное значение практически во всех государствах современного мира, так как без эффективной системы государственной службы и высококвалифицированного профессионального штата государственных служащих государство столкнется с непреодолимыми трудностями при реализации собственных функций и само существование такого государства в целом ставится под большой вопрос.

В исследовании С.А. Франка и Б.Г. Льюиса закрепляется, что “гражданская служба независима от правительства и также состоит в основном из профессиональных бюрократов, нанятых на основании профессиональных качеств, а не назначаемых или избираемых, чье институциональное пребывание обычно переживает переход политического лидерства. Государственный служащий – это лицо, работающее в государственном секторе от имени правительственного департамента или агентства. Государственный служащий или гражданский служащий в первую очередь представляет интересы граждан” [1, с. 36].

В условиях современного мироустройства сложилось несколько моделей государственной службы. Каждая из них формировалась с уче-

том развития национального законодательства и общественных отношений в конкретной стране. При этом для каждой из существующих моделей государственной службы свойственно наличие определенных позитивных и негативных особенностей. При этом, как верно отмечает А.В. Рассохин, “анализ зарубежной практики дает возможность определить, какой опыт, какие концепции реформирования и в какой мере могут быть применены на отечественной почве, позволяет лучше понять логику реформирования отечественной модели государственной службы и определить пути повышения ее эффективности” [2].

Рассмотрим сформировавшиеся к настоящему времени в зарубежных странах модели государственной службы.

А.В. Старовойтов указывает, что в настоящее время в зарубежных государствах сформированы четыре модели государственной гражданской службы, которые можно сгруппировать по формам государственного устройства тех государств, в которых они применяются.

Так, в унитарных государствах реализуются централизованная закрытая модель и относительно децентрализованная открытая модель. В федеративных государствах реализуются децентрализованная закрытая модель и децентрализованная открытая модель [3, с. 221].

При такой классификации для выделенных разновидностей моделей государственной службы характерно наличие следующих особенностей.

1. Закрытая модель государственной гражданской службы

Такая модель получила наибольшее распространение в государствах континентальной Европы. Ее особенностями выступают:

- 1) субординационная организация системы государственной службы, подробная нормативная регламентация компетенции каждого уровня государственной службы;
- 2) “закрытая” система подбора кадров на государственную гражданскую службу;
- 3) высокий правовой и социальный статус государственных служащих, при котором должностной рост, заработная плата и льготы в основном зависят от стажа государственной службы и занимаемой должности;

4) сложная процедура увольнения государственных гражданских служащих [2].

При этом существует и противоположная точка зрения, которую представляет отечественный исследователь А.А. Эралиева, в соответствии с ней в государствах Европы “можно выделить пять моделей организации высшего корпуса государственной службы.

В первой модели управление происходит через центральный офис, созданный для поддержки и администрирования высшего корпуса государственной службы. Офис занимается наймом, управлением, вознаграждением, оценкой и поощрением высшего корпуса государственной службы.

Во второй модели высший корпус государственной службы в качестве особой категории закреплен в специальных законах о государственной службе, хотя не имеет центрального офиса, через который осуществляются администрирование и поддержка высшего корпуса госслужащих. Управление происходит через ведомственное учреждение, которое регулирует все другие категории госслужащих.

В третьей модели в национальных законах выделена эта категория в качестве отдельной группы государственных служащих, однако нет центрального офиса, ответственного за администрирование. Высший корпус государственной службы существует формально и в действительности не имеет каких-либо специальных условий в сравнении с общей гражданской службой.

В четвертой модели высокопоставленные служащие нигде в законе не оговорены, но высокая позиция существует. В этой модели данная группа пользуется особыми условиями найма, назначения, поддержки и другими преимуществами.

В пятой модели никаких особых условий не выделено для данной категории. Это означает, что данная группа не закреплена в законодательстве о государственной службе. Должности высших государственных служащих считаются равноправной частью общей гражданской службы, и в этой связи те же условия и льготы одинаковы для всех” [4].

2. Открытая модель государственной гражданской службы

Такая модель наиболее распространена в англосаксонских странах. Для нее характерно:

- 1) отсутствие четко организованной системы нормативно-правового регулирования служебных отношений;
- 2) открытая конкурсная система набора кадров на государственную гражданскую службу;
- 3) зависимость оплаты труда и должностного роста от результатов работы государственного гражданского служащего;
- 4) упрощенная процедура увольнения [2].

Проводя исследование опыта нормативно-правового регулирования института государственной службы ряда государств, Н.В. Мамитова отмечает, что “в настоящее время институту государственной службы зарубежных государств свойственны следующие концептуальные тенденции в развитии:

- 1) последние тенденции в правовом обеспечении рассматриваемого нами института права свидетельствуют о стремлении к использованию эффективных, способных к постоянному изменению моделей служебных отношений, правил поведения;
- 2) построение работы на основе принципа информационной открытости служебной деятельности со стороны как средств массовой информации, так и институтов гражданского общества (самих граждан и их объединений);
- 3) внедрение новых стандартов и методов управления, основанных на концепции New Public Management;
- 4) использование новых информационных технологий в обеспечении служебной деятельности;
- 5) самокупаемость деятельности органов государственного аппарата, внедрение стандартов самофинансирования и идей “рыночной философии”;
- 6) стремление к повышению авторитета государства и государственной службы соответственно” [5].

При этом в государственной гражданской службе Кыргызской Республики обнаруживаются некоторые схожие черты. Так, при разработке и принятии закона Кыргызской Республики “О государственной гражданской службе и муниципальной службе” от 30 мая 2016 г. № 75 [6] (далее Закон КР о государственной гражданской службе и муниципальной службе) отечественный законодатель учел разработки доктрин юридической науки и закрепил определение понятия

государственной службы в нормах п. 2 ст. 1 Закона КР о государственной гражданской и муниципальной службе в следующем виде: “Государственная служба – профессиональная служебная деятельность граждан Кыргызской Республики в государственных органах. Государственная служба включает в себя государственную гражданскую службу, военную службу, правоохранительную службу и дипломатическую службу”.

В КР уже приняты необходимые меры по установлению новых информационных технологий в обеспечении служебной деятельности. По нашему мнению, для значительного числа государственных органов в КР целесообразно ввести принцип самокупаемости, как это сделано в зарубежных государствах. Например, действие такого принципа целесообразно распространить на налоговые органы и службу судебных приставов, что, в свою очередь, будет способствовать увеличению пополнения государственного бюджета.

Анализ современных тенденций квалифицированного обеспечения государственной службы определяет актуальность формирования эффективной системы отбора кадров как важное условие качественного обеспечения реализации государственной службы и приводит к выводам, что КР нужен новый подход к организации государственной службы, отбору государственных служащих, повышению уровня их безопасности. Это означает перестройку принципов кадровой политики, профессиональных квалификаций и стандартов, формирующих отношения на государственной службе в соответствии с реальными жизненными ориентациями государственных служащих. В то же время этот процесс имеет два аспекта: с одной стороны, необходимо устанавливать высокие стандарты для тех, кто желает занять должность государственного служащего,

а с другой – необходим соответствующий уровень материальной, финансовой и материально-технической поддержки.

Литература

1. *Frank Sue A.* Government Employees: Working Hard or Hardly Working? / Sue A. Frank, Gregory B. Lewis // *The American Review of Public Administration*. 2004. № 34 (1). P. 36–42.
2. *Рассохин А.В.* Анализ моделей государственной гражданской службы в зарубежных странах / А.В. Рассохин // *Электронное приложение к Рос. юрид. журналу*. 2013. № 3: URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/analiz-modeley-gosudarstvennoy-grazhdanskoj-sluzhby-v-zarubezhnyh-stranah> (дата обращения: 07.06.2019).
3. *Старовойтов А.В.* Реформирование российской государственной гражданской службы и опыт зарубежных стран / А.В. Старовойтов. М.: Проспект, 2003. 320 с.
4. *Эралиева А.А.* Организация государственной службы в зарубежных странах / А.А. Эралиева: URL: journals.manas.edu.kg/reforma/oldarchives/2017-1-73/Eralieva.pdf (дата обращения: 07.06.2019).
5. *Мамитова Н.В.* Особенности правового регулирования института государственной службы в зарубежных странах / Н.В. Мамитова // *Общество и право*. 2017. № 1 (59): URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-pravovogo-regulirovaniya-instituta-gosudarstvennoy-sluzhby-v-zarubezhnyh-stranah> (дата обращения: 07.06.2019).
6. Закон Кыргызской Республики “О государственной гражданской службе и муниципальной службе” от 30 мая 2016 г. № 75. URL: http://erkintoo.kg/uploads/default/newspapers/07_06_1.pdf (дата обращения: 07.06.2019).