

9. Абалкин Л.И. О национально-государственных интересах России // Вопросы экономики. 1994. № 2.
10. Проскурин С.А. Национальные интересы и внешнеполитические приоритеты России // Власть. 1996. № 8.
11. Семенов В.М. В поисках парадигмы нации (нациологические очерки). Нальчик, 2017.
12. Философский энциклопедический словарь. М., 1983.
13. Национальная безопасность Российской Федерации: проблемы укрепления государственно-правовых основ // Журнал российского права. 2005. № 2.
14. Шаваев А.Х. Национальная безопасность и национальные интересы // Власть. 2014. №3.

**Беляева Галина Серафимовна,**

доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры административного права и процесса юридического института НИУ БелГУ (Белгород, Россия)

**Бутова Екатерина Владимировна,**

кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административного и финансового права, Белгородский университет кооперации, экономики и права (Белгород, Россия)

## **К ВОПРОСУ ОБ ЭВОЛЮЦИИ МОДЕЛЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

Аннотация. В статье рассмотрены история становления и особенности современного состояния института государственной службы в России и зарубежных странах. Выявлена главная задача государственной службы. Сделан вывод, что основным принципом построения государственной службы является ответственное и квалифицированное отношение к своим обязанностям со стороны служащих и эффективная оценка и контроль их работы со стороны общества и государства.

Ключевые слова: государственная служба, реформирование государственной службы, принципы государственной службы, модели государственной службы.

Перманентное реформирование государственной службы происходит не только в Российском государстве, данная тенденция представляет собой гло-

бальное явление, характерное для многих экономически развитых и развивающихся государств всего мира.

Достаточно вспомнить проект Европейской конституции, предложенный для утверждения странам Европейского Союза в 2005 г. [1], в котором зафиксировано право человека и гражданина на «хорошее управление», подразумевающее, что органы власти беспристрастно и справедливо, без проволочек и по существу обязаны рассматривать обращения граждан, а также то, что избранные представители и администрации должны действовать в интересах населения.

В этой связи принципиальное значение имеет принцип взаимосвязи и согласованности реформирования системы государственной службы в России и других стран мира, безусловно, с учетом исторически сложившихся традиций (устоев) государственного управления каждого отдельного государства, особенностей их исторического развития и детерминированности системы государственного управления (и государственной службы, в частности) геополитическими, культурными и иными факторами.

В представленном исследовании мы предпримем попытку рассмотреть исторические закономерности эволюции государственной службы в России и зарубежных странах, а также определить тенденции ее современного функционирования и реформирования, что, безусловно, является необходимым для определения основных направлений развития данного политико-правового института в перспективе.

Предваряя наше исследование, начнем с замечания о том, что в отличие от Российской Федерации, в ряде зарубежных стран понятие «государственная служба» не используется, а представлен термин «публичная служба».

Так, в странах континентальной правовой семьи (Франция, Германия, Италия и т.д.) термин «публичная служба» поглощает понятие «государственной службы» (*fonction de l'etat*) как составную часть.

В свою очередь, в странах англосаксонской правовой семьи (Великобритания, Соединенные Штаты Америки, Канада, Новая Зеландия и т.д.) применяется понятие «государственные услуги», включающее «обслуживание в государственных учреждениях, в военизированных организациях военнослужащих и других лиц» [2, с. 227].

Следует обратить внимание, что в мире в основном и целом сложилось две системы организации государственной службы: «открытая» и «закрытая».

«Открытая» система государственной службы, типичная для англосаксонских государств, характеризуется отсутствием четко организованной системы нормативно-правового регулирования служебных отношений; открытой конкурсной системой отбора кадров на государственную гражданскую службу;

зависимостью оплаты труда и должностного роста от результатов работы государственного служащего; упрощенной процедурой увольнения.

Яркой иллюстрацией данной модели является государственная служба США, исторически сложившаяся не на правовой базе, а на политическом опыте. В настоящее время законодательную базу государственной службы в США составляет значительное число актов, принятых Конгрессом в качестве Закона от 06.07.1966 и включенных в раздел V «Правительственные организации и служащие» Свода законов США [3], а также Закон о реформе гражданской службы 1978 г. В указанном разделе кодифицированы общие и постоянно действующие законы об организации правительства, его должностных лицах и служащих. Государственным служащим, согласно законодательству США, является любое лицо, чей труд оплачивается из бюджета федерации, штата или местного органа власти. Используются в законах США термины «гражданская служба» (civil service), «публичная служба» (public service), «правительственная служба» (government service) зачастую носят характер синонимов и на русский язык переводятся как «государственная служба». По этому критерию всех государственных служащих можно подразделить на находящихся на федеральной государственной службе, службе штатов и службе в аппарате управления органов местного самоуправления.

Таким образом, государственная служба США, как наиболее яркая иллюстрация «открытой» модели государственной службы, характеризуется высокой ролью политических назначений в системе государственной службы; зависимостью оплаты труда и продвижения по службе от результатов работы; упрощенной процедурой увольнения; высокой децентрализацией системы государственной службы.

В противоположность «открытой» модели существует европейская континентальная «закрытая» модель государственной службы, особенностями которой выступают подробная регламентация компетенции государственных служащих; сложная (многоуровневая) система отбора кадров; зависимость должностного роста, заработной платы и льгот от занимаемой должности и стажа государственной службы; сложная процедура увольнения.

Как самостоятельный институт государственная служба в европейских странах была сформирована в течение XVII–XVIII вв. Уже в данный период правовое регулирование включало в себя систему материальных и процессуальных норм, определяющих виды государственной службы, правовой статус служащих, порядок прохождения государственной службы и уровень ответственности служащих.

В современный период классическим примером реализации данной модели выступает Германия, в которой в отношении правового регулирования государственной службы действует Основной закон ФРГ 1949 г.

Государственными служащими в Германии признаются лица, осуществляющие деятельность в рамках исполнения государственных задач, то есть это и профессиональные служащие (чиновники), и рабочие, и обеспечивающий персонал, и преподаватели, и врачи и т.п. Государственные служащие делятся на тех, чья деятельность осуществляется на основе акта о назначении на должность и на тех, кто работает на основе трудового (служебного) договора.

К важнейшим принципам организации государственной службы в ФРГ относятся: пожизненное назначение, обязанность государственного служащего быть верным долгу, держать партийно-политический нейтралитет, запрет на забастовки, право на участие в профсоюзах, служебная иерархия и т.д.

Таким образом, государственная служба ФРГ характеризуется высоким социальным статусом государственного служащего, сбалансированной системой социальных гарантий, а также принципом «пожизненного найма».

В России правовое оформление института государственной службы датируется XVI–XVII вв., когда была установлена специальная категория подданных – «военнослужащих». Так, в 1556 г. было принято «Уложение о службе», регулирующее работу обслуживающего персонала. Нормы, регулирующие деятельность государственных служащих, были установлены позднее в седьмой главе «Соборного уложения 1649 года».

Позднее, в течение XVIII–XIX вв., в Российской империи продолжилась функциональная специализация государственных служащих, были уточнены виды государственной службы. Так, декретом Павла I от 28 апреля 1798 г. «О правилах производства пенсиона служащим и неслужащим военным и гражданским чиновникам» военные и гражданские чиновники были разделены.

В дальнейшем утвержденным Николаем I 14 мая 1834 г. Постановлением «О порядке производства в чины по гражданской службе» была введена система поощрений за «усердие и похвальный уход сотрудников» и «особые работы и достоинство должностных лиц».

В советский период на фоне деполитизации государственной службы, происходившей в странах Западной Европы и Северной Америки, в России начал формироваться административный аппарат, состоящий из членов партии; система гражданских чинов была отменена. Тем самым государственная служба фактически была преобразована в политический институт.

Не останавливаясь подробно на анализе современного состояния государственной службы в России (данная тема требует отдельного научного исследо-

вания), остановимся на возможности использования позитивного зарубежного опыта для реформирования отечественной системы государственной службы.

Итак, современная государственная гражданская служба России «унаследовала» некоторые негативные черты, присущие дореволюционной и советской системам, среди которых необходимо выделить: отсутствие четких целей и задач государственной службы, и, как результат, критериев оценки ее эффективности; ограниченность перспектив служебной карьеры; отсутствие гарантий незаконных увольнений; проблемы этики поведения чиновников; отсутствие единого государственного органа, осуществляющего контроль за государственными служащими.

Обращение к позитивному опыту зарубежных стран позволяет выделить некоторые пути решения данных проблем.

Во-первых, отечественное государственное управление остро нуждается в выработке четкой системы критериев оценки деятельности государственных служащих и антикоррупционных стандартов.

Во-вторых, необходимо создание единого специализированного органа (органов) по управлению государственной службой.

В-третьих, качественное преобразование необходимо профессиональному образованию государственных гражданских служащих всех категорий и групп должностей, основанное на современном понимании сущности государственного управления, изменении предназначения, деятельности и поведения государственного аппарата, в том числе отказ от бюрократической опеки и командного стиля, организация работы в соответствии с существующей системой рыночных отношений.

В результате проведенного исследования истории становления и особенностях современного состояния института государственной службы в России и зарубежных странах можно сделать следующие выводы.

Главная задача государственной службы заключается в результативном и эффективном обеспечении комплексной взаимосвязанной деятельности, направленной на выработку и воплощение в жизнь государственной политики и решений, осуществление регулятивных и обслуживающих функций в интересах всего общества или его отдельных сегментов

Отечественный и зарубежный опыт демонстрирует, что, несмотря на тип организации системы государственной службы (открытый или закрытый), основным принципом построения данного вида профессиональной деятельности является ответственное и квалифицированное отношение к своим обязанностям со стороны служащих и эффективная оценка и контроль их работы со стороны общества и государства.

### **Литература:**

1. EU constitution: Where member states stand // <http://news.bbc.co.uk>.
2. Пронкин С. В., Петрунина О. Е. Государственное управление зарубежных стран. М.: Аспект Пресс, 2001.
3. The United States Statutes at Large is the collection of laws passed by the United States Congress // <https://www.loc.gov/law/help/statutes-at-large/>

**Куксин Иван Николаевич,**

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры  
теории и истории государства и права  
Института права и управления МГПУ,  
заслуженный юрист Российской Федерации  
(Москва, Россия)

**Мархгейм Марина Васильевна**

доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой  
конституционного и международного права  
юридического института НИУ «БелГУ»  
(Белгород, Россия)

### **«ЦИФРОВАЯ РЕВОЛЮЦИЯ»: ПРАВОВЫЕ И ЭТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ\***

Аннотация. Авторы анализируют понятие «цифровая революция», включая право, как самостоятельный социальный институт. На основе этого приходят к выводу о наступлении эры нового взгляда на правовые институты и возникающие в связи с этим правовые и этические проблемы.

Ключевые слова: цифровая революция, цифровая экономика, цифровое пространство, искусственный интеллект, цифровая безработица, персональные данные, биометрия, дерматоглифика.

За последнее десятилетие в публикациях, посвященных исследованиям правовых проблемам, отмечается, что с внедрением сети Интернета и IT технологий последние существенным образом меняют окружающий нас мир. В научный оборот, в том числе и в юриспруденцию, прочно вошло новое понятие «цифровая революция». Что она включает в себя?

Сегодня не только в массовом сознании, но и среди исследователей нет терминологического понимания, какими параметрами и технологическими достижениями должно наполняться понимание «цифровая революция». Поэтому

---

\* Подготовлено при информационной поддержке СПС КонсультантПлюс