

13. Fuer Russland geht es in Kiew nicht nur um Macht, sondern auch um die Seele // Die Welt. Fall. December 2004.
14. *Trenin D.* The End of the EU – Russia Relationship As You Know It // Carnegie Endowment for International Peace. Fall. December 2012.
15. *Боровский О.* Запад есть Запад, а Россия есть Восток // Украина молода. 2013. № 6. С. 2–5.
16. *Мичел К.* Насколько значим Евразийский экономический союз? // The Diplomat. 2014. 4 June.
17. *Мутрохина Т.Н., Горбачев М.В., Федорова С.А.* [и др.] Кризисный дискурс официальной власти и системной оппозиции в современной России: сравнительный анализ. М., 2014.
18. *Зигфелд К.* Россия: удавка затягивается // American Thinker. 2014. 9 June.
19. URL: <http://ria.ru/world/201405-28/1009761661.html>
20. *Мурадян И.Х.* Второй круг блокады Евразии // Lragir. 2014. 7 April.

D.K. Azizov
Comparative Analysis
of the Systems of Civil Services
and Public Administration:
the Experience of Developed
Countries to the Republic
of Uzbekistan

A comparative analysis of legal and regulatory framework of civil service of seven countries representing various continents and public administration systems is drawn. Some aspects of civil service in foreign countries are considered, including the development of the concept of civil service, and principles and features of civil service. Foreign experience of different legal systems and legal culture allows studying legal peculiarities of the civil service reform.

Key words and word-combinations: public administration, civil service, public service, Russia, China, Uzbekistan.

Дается сравнительный анализ нормативно-правовой базы государственной службы семи стран, представляющих разные континенты и системы государственного управления. Рассматриваются некоторые аспекты государственной службы в зарубежных странах, включая разработку концепции государственной службы, принципы и признаки государственной службы.

Ключевые слова и словосочетания: государственное управление, государственная служба, публичная служба, Россия, Китай, Узбекистан.

УДК 321
ББК 66.03

Д.К. Азизов

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ
АНАЛИЗ СИСТЕМ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖБ
И ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ:
ОПЫТ РАЗВИТЫХ СТРАН
ДЛЯ РЕСПУБЛИКИ
УЗБЕКИСТАН

В странах СНГ сформирована собственная модель государственного управления, хотя совсем недавно они входили в единую систему государственного управления и имели единый взгляд на систему принятия решений в менеджменте структур власти.

В настоящее время научный интерес ученых из стран Центральной Азии обращен в сторону изучения зарубежного опыта государственного управления. К примеру, по утверждению ряда ученых, правительство Республики Узбекистан приняло в качестве модели развития схожую с турецкой модель [1]. Некоторые формы республиканской сис-

темы управления заимствованы у Франции. Аналогичный подход, но с разными вариантами выбрали также Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан и Туркменистан.

Обращаясь к историческому опыту, можно убедиться, что в России современная система управления государством начала формироваться в ходе реформ Петра I. Например, рекомендации руководителю производства того времени звучали следующим образом: «Управителю, по окончании каждого года, а именно в декабре месяце, о припасах и работниках, конечно, оных и к чему, потребно сочинять ведомости не позже как 20-го числа, дабы о покупках припасов на ярмарках и о прочем можно рассудить и определение, не упуская времени, учинить. А ежели оных на то число подано не будет, то за оное с управителя за всякий умедленный день удержат надлежит по гривне» [2].

Проанализируем опыт семи развитых стран в вопросе использования и интерпретации понятия государственной службы и сделаем выводы, необходимые для системы управления Республики Узбекистан.

Так, только в России есть понятие «государственная гражданская служба». В США и Великобритании существует понятие просто «гражданская служба». В Китае и России есть понятие «государственная служба». В Германии и Франции такой термин, как «публичная служба», употребляется только в научных кругах, но законодательно не закреплен. В Японии термин «гражданская служба» отсутствует либо является производным от определения государственного служащего [3, с. 262].

Во многих из рассматриваемых стран определение государственной службы утверждено законодательством. Например, в США (секция 2101, раздел 5 Свода законов США) в основе определения лежит противопоставление гражданской и военной службы [4]. При этом под гражданской службой понимаются все замещаемые должности в исполнительной, судебной и законодательной ветвях власти США, за исключением должностей в составе военизированных служб. Военизированные же службы объединяют вооруженные силы, подразделения Службы общественного здоровья; подразделения Национальной администрации по океану и атмосфере.

В России (ст. 1 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» в редакции от 5 мая 2013 г.) в основе разделения лежит противопоставление государственного и негосударственного секторов [5]. Государственная служба Российской Федерации – профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий: Российской Федерации; федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; субъектов РФ; органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов субъектов РФ и т.д. При этом государственная гражданская служба в Российской Федерации – это профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов РФ и т.д.

Во Франции термин «государственное управление» существует только на доктринальном уровне. Публичная служба (противопоставляется непубличному сектору) означает в материальном смысле (внешняя форма) осуществление профессиональной деятельности в интересах государства, территориального коллектива, публичного учреждения и любой администрации; в формальном или органическом смысле (внутренняя структура) – агентов государства, территориальных коллективов и публичных учреждений, имеющих статус государственных служащих. В основе определения публичной службы Франции лежит концепция неприкосновенности основополагающих прав и свобод человека [3].

В Германии, как и во Франции, понятие «государственная служба» также существует только на доктринальном уровне. Публичная служба означает в функциональном смысле (внешнее выражение) деятельность, осуществляемую в целях выполнения общегосударственных задач управления, или нахождение на службе у одного из юридических лиц публичного права – федерации, земли, общины, различных публично-правовых корпораций; в институциональном смысле (внутреннее выражение) – круг лиц, для которых выполнение публичных дел составляет профессиональную деятельность. В основе определения публичной службы Германии лежит концепция единства, целостности и неделимости интересов германского общества и признание в качестве цели государства обеспечение максимальной их защищенности [3].

В Великобритании (п. 2 Кодекса гражданской службы с изменениями от 2010 г., Закон о конституционной реформе и управлении 2010 г.) гражданская служба – неотъемлемая и ключевая часть правительства Соединенного Королевства, оказывающая ему поддержку в повседневном развитии и осуществлении политики и оказании публичных услуг. В противопоставление гражданской службе – разведывательные службы, штаб-квартиры правительственных коммуникаций, гражданская и судебная службы Северной Ирландии, внешние государственные службы. Выделение гражданской службы Великобритании производится на основе противопоставления гражданской службы Короне (целью которой является служение всему Соединенному Королевству в целом) службам, осуществляющим внешнюю деятельность (разведывательная, коммуникационная, дипломатическая), а также, в силу исторических особенностей взаимоотношений, гражданской и судебной службам Северной Ирландии [6].

В Японии термин государственного управления законодательно не закреплен, но опосредован ст. 15 Конституции, которая гласит: «Государственная публичная служба – служение всему обществу, а не какой-либо его части» [7]. Это сфера деятельности лиц, работающих на государство и служащих всему обществу, а именно: административная, дипломатическая, судебная. Для Японии характерны высокая степень интеграции понятий «общество» и «государство» на уровне общественной культуры, причем данные понятия доминируют над понятием «частное». В связи с этим отсутствует противопоставление государственной публичной службы чему-либо, а используется подход простого перечисления сфер деятельности.

В Китае рассматриваемый термин существует на доктринальном уровне и опосредован понятием «государственный служащий», определенном в Законе о государственном служащем. Государственная служба выражается во внешней форме – выполнении общественных обязанностей. Внутреннюю структуру определяет соответствие деятельности государственного служащего законам, включение государственного служащего в государственный административный штат, оплата деятельности за счет государственных публичных финансов, содержание государственного служащего за счет государственных публичных финансов. Для Китая, так же как и для Японии, характерен высокий уровень интеграции общества и государства. В связи с этим определение государственной службы фактически не разделяет общественный и государственный интерес, а базируется на отличительных признаках без каких-либо противопоставлений [3].

По ряду признаков государственной службы в разных исследуемых странах можно определить специфику власти и системы управления. Данную характеристику можно отразить в таблице, соотнося признаки с тем или иным государством.

Признаки государственной службы

Государственная служба – разновидность деятельности	Страны
Государственная служба – обособленные институты или организации	Германия, Франция, Великобритания
Наличие особых должностей государственной службы (персонала государственной службы)	Россия, Китай, Германия, США
Противопоставление государственной (гражданской, публичной) службы другим видам служб (военной, дипломатической и т.д.)	Великобритания, США
Государственная служба строится на профессиональной основе	Россия, Германия
Государственная служба направлена на обеспечение и реализацию полномочий государственных органов власти	Россия, Китай, Великобритания, США
Цель государственной службы – удовлетворение общественных потребностей (оказание публичных услуг)	Германия, Великобритания, Франция, Япония
Государственная служба строится на принципах управления	Германия, Франция
Оплата государственной службы осуществляется за счет публичной казны (государственного бюджета)	Китай

Следовательно, различное использование понятий «государственная служба», «гражданская служба» и «публичная служба» в различных государствах зависит

от принципа, который положен в основу их выделения: служение государству либо служение обществу, противопоставление гражданских и военизированных служб, выполнение общественно (публично) значимых функций и т.д. В каждом конкретном случае использования термина необходимо обращать внимание на культурные, исторические и правовые особенности того или иного государства, оказывающие существенное влияние на содержание используемых в законодательстве и науке терминов [8].

Таким образом, в научной литературе большинства стран часто можно встретить определения государственной службы «в узком смысле» и «в широком смысле». Узкий смысл, как правило, связан с определением внутренней организации государственной службы как аппарата. Широкий смысл чаще всего подразумевает деятельность, которую ведет этот аппарат для целей реализации принципов, задач и функций государственной службы.

Библиографический список

1. Каримов И.А. Узбекистан на пороге XXI века: угрозы безопасности, условия и гарантии прогресса. М., 1997.
2. Накаряков Б.Н. Добрый порядок яко душа каждому делу // ЭКО. 1978. № 1.
3. Демин А.А. Государственная служба в странах основных правовых систем мира: нормативные акты. М., 2007.
4. Свод Законов США. Вашингтон, 1998.
5. Федеральный закон от 5 мая 2013 г. «О системе государственной службы Российской Федерации». М., 2013.
6. Кодекс гражданской службы Соединенного Королевства Великобритании. Закон о конституционной реформе и управлении Великобритании. Лондон, 2010.
7. Конституция Японии, 2002 г. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Консультант-Плюс».
8. World Bank, 2013. World Development Indicators 2013. Washington, 2013.