

валютного регулирования и контроля. Однако, несмотря на положительные интеграционные итоги функционирования, необходима разработка базисного документа стратегического развития, который бы включал и объединял основы и тенденции стратегического развития стран интеграционной группировки.

Библиографический список

1. Перспективы развития мировой экономики // Международный валютный фонд [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.imf.org/external/ns/loec/cs.aspx?id=67>
2. Межгосударственный статистический комитет СНГ [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.cisstat.com>
3. Основные направления денежно-кредитной политики на 2013 год: постановление Правления Национального Банка Республики Казахстан [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
4. Основные направления денежно-кредитной политики на 2013–2015 годы: постановление Национального банка Кыргызской Республики [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

A.A. Zhumabaeva
Features of Public Service
Modernization
in the CIS Countries

Issues of the public service modernization in the CIS countries are studied. The experiences of forming and reforming the public service institution in the CIS are analyzed. The author reveals the historical and socio-political conditions of public service modernization in the CIS countries.

Key words and combinations: public service, CIS, civil service reform, modernization.

Рассматриваются вопросы модернизации государственной службы в странах СНГ. Анализируется опыт формирования и реформирования института государственной службы в странах СНГ. Автором выявлены исторические и социально-политические предпосылки модернизации государственной службы в странах СНГ.

Ключевые слова и словосочетания: государственная служба, СНГ, реформа государственной службы, модернизация.

УДК 342:35
ББК 67.401.02

А.А. Жумабаева

ОСОБЕННОСТИ МОДЕРНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В СТРАНАХ СНГ

Проблемы развития государственной службы, повышения качества оказываемых услуг населению актуальны не только для России, но и для других государств, в том числе стран – участниц Содружества Независимых Государств (далее – СНГ). Одной из ключевых проблем государственного управления практически для всех стран является поиск наиболее эффективных механизмов реализации задач и функций государства. Одним из таких механизмов государственного управления выступает государственная служба. Наиболее остро стоят проблемы качества госу-

дарственной службы и профессионализма государственных служащих, проблемы авторитета государства и государственных служащих в обществе и некоторые другие [1, с. 41]. Качество государственной службы, в свою очередь, напрямую определяется содержанием и масштабами процессов модернизации государственной службы [2, с. 3]. «Модернизировать», – отмечает Ю.Н. Стариков, – утверждает исключить из практики публичного администрирования устаревшие формы и методы управленческой деятельности; исключить из административного законодательства очевидно ненужные и тормозящие позитивное развитие институты; «обновить» административно-правовые институты на основе новейших рекомендаций с целью улучшения их юридического качества [3].

Проводимая в последние годы в странах СНГ модернизация государственной службы направлена на дальнейшее совершенствование государственной службы в соответствии с требованиями времени и задачами повышения конкурентоспособности государства. Глобализация экономических и культурных отношений и современные вызовы повысили важность эффективности принимаемых правительствами решений. Эффективность таких решений, в свою очередь, в значительной степени определяется уровнем профессионализма государственного аппарата. Как отметил председатель Агентства по делам государственной службы Республики Казахстан А. Байменов, «при глобальной конкуренции качество работы государственного аппарата выступает ключевым фактором конкурентоспособности стран, в том числе в создании благоприятного инвестиционного климата, условий для бизнеса и обеспечения траектории устойчивого развития. Недавние кризисы еще более актуализировали проблему повышения качества государственного регулирования, напомнив, что наряду с невидимой рукой рынка важное значение имеет видимая рука правительства, ответственная за своевременное реагирование на возникшие вызовы» [4, с. 21].

Развитие государственной службы, приведение ее в соответствие с возрастающими ожиданиями граждан, особенно в условиях широкого распространения Интернета и социальных сетей, являются важнейшими приоритетами деятельности любого правительства. Приоритетные направления реформ государственной службы зависят от различных факторов. Прежде всего, эти направления в каждой стране определяются исходя из анализа собственных специфических проблем, продиктованных стратегическими приоритетами, уровнем демократизации общества. Однако некоторые вызовы связаны как с глобальными факторами, носящими универсальный характер, так и с некоторыми региональными факторами, обусловленными общностью истории, культуры и традиций.

Темпы реформ, а также уровень развития государственной службы определяются ролью самого государства, степенью демократизации общества, уровнем социально-экономического развития. В наиболее развитых странах накоплен богатый теоретический и практический опыт реформ, законодательство о государственной службе детально разработано, действуют специальные государственные органы, охватывающие те или иные аспекты деятельности государственных служащих.

Если в странах дальнего зарубежья проблемы государственной службы решаются преимущественно эволюционным путем, то в странах СНГ эти проблемы

пришлось решать в ускоренном порядке. Законодательство о государственной службе в этих странах находится на ранней стадии своего развития. Первые специальные законы о государственной службе приняты в середине 1990-х годов, когда многие страны постсоветского пространства решали задачу реформирования системы государственного управления и профессионального аппарата, приспособления его деятельности к условиям рыночной экономики.

Правовое регулирование общественных отношений в области государственной службы осуществляется нормами конституций и специальных законов. В конституциях государств – участников СНГ закреплён круг субъектов, обладающих правом поступления на государственную службу. Так, в ч. 2 ст. 55 Конституции Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 г. предусмотрено право граждан Республики служить в государственных органах. При этом должностные лица государственных органов назначаются из числа граждан Азербайджанской Республики. Иностранцы и лица без гражданства могут приниматься на государственную службу в установленном законом порядке. В соответствии с ч. 4 ст. 33 Конституции Республики Казахстан граждане Республики имеют равное право на доступ к государственной службе. Требования, предъявляемые к кандидату на должность государственного служащего, обуславливаются только характером должностных обязанностей и устанавливаются законом. Статья 52 Конституции Кыргызской Республики гарантирует для граждан Кыргызстана равные права и возможности при поступлении на государственную и муниципальную службу, продвижении в должности в порядке, предусмотренном законом.

Не всегда в этих странах обеспечивается последовательность и преемственность реформ. Недостаточно научных разработок в сфере государственного управления и государственной службы, что обусловлено рядом исторических причин. В связи с этим для стран СНГ важно наращивать потенциал собственных научных исследований и создавать базу для исследований, а также активизировать обмен накопленным опытом.

В настоящее время не во всех странах созданы специальные органы по вопросам государственной службы. Однако опыт некоторых государств – участников СНГ показывает, что существование специальных органов в сфере государственной службы является традиционным. Так, в Казахстане в соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 18 сентября 1998 г. «О мерах по дальнейшей оптимизации системы государственных органов Республики Казахстан» образовано Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы. В Республике Армения специальным органом управления гражданской службы является Совет по гражданской службе, «который занимает более важное положение в структуре государственного управления, чем, например, министерство» [5, с. 140]. В Азербайджанской Республике также создан Совет управления государственной службой, который не является государственным органом, а его члены (18 человек, назначаемые Президентом, Председателем Милли Меджлиса (Парламента) и Председателем Конституционного Суда) осуществляют свои полномочия на общественных началах [6, ст. 5]. В Кыргызстане создана слаженная система управления государственной службой, включающая Совет по государственной службе, государственную кадровую службу,

институт статс-секретарей и службы управления персоналом государственных органов [7].

Современный период развития Российской Федерации характеризуется системным реформированием государственно-служебных отношений, в связи с чем использование передового зарубежного опыта как в сфере правового регулирования служебных отношений, так и в системе организации государственной службы позволит более эффективно решать стратегические и текущие задачи административной реформы и реформы государственной гражданской службы [8, с. 39].

В настоящее время в России создана нормативная база для государственной гражданской службы; получает свое дальнейшее развитие система профессионального обучения государственных и муниципальных служащих; функционируют механизмы противодействия коррупции в системе государственной службы; создана инфраструктура для информатизации системы государственной и муниципальной службы; начали действовать механизмы оценки работы государственных органов. Наряду с этим существует и ряд проблем развития государственной службы. Среди них А.И. Турчинов выделяет следующие: «недостаточная теоретическая проработка реформы; отсутствие эффективного управления государственной службой; слабое информационное обеспечение, экспертная кулуарность, отсутствие учета общественного мнения; децентрализация задач реформы и развития госслужбы; отставание нормативно-правового обеспечения; проблемы кадрового обеспечения; реформа как арена столкновения интересов различных субъектов; размытость полномочий государственных органов; некритическое отношение к зарубежному опыту; жесткая зависимость от политической ситуации» [1, с. 47]. Причинами указанных проблем автор называет прежде всего протекционизм, формальное применение многих норм законодательства о государственной и муниципальной службе, снижение уровня профессионализма.

В Республике Казахстан в результате реформ сформирована модель государственной службы, которая, по мнению международных экспертов, соответствует современным международным стандартам. В начале 2000-х годов Казахстан признан лидером реформ в сфере государственной службы в регионе. В 1998 г. в Республике создано первое среди стран СНГ Агентство по делам государственной службы с территориальными подразделениями, образована Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан.

Законом Республики Казахстан «О государственной службе» впервые на постсоветском пространстве осуществлено разделение государственных служащих на политических и административных, предусмотрена защита административных государственных служащих при смене политических государственных служащих, введен обязательный конкурсный отбор на административные государственные должности. С начала 2000-х годов более 550 тыс. граждан приняли участие в конкурсах для занятия вакансий в государственных органах, при этом около 130 тыс. из них назначены на должности [4, с. 23].

В 2012 г. в Стратегии «Казахстан-2050: новый политический курс состоявшегося государства» определены приоритеты нового этапа реформ и обозначены ключевые индикаторы реформ, к которым отнесены: повышение уровня

доверия населения к системе отбора и продвижения кадров; повышение уровня доверия самих государственных служащих к соблюдению принципа меритократии; повышение уровня удовлетворенности граждан качеством и доступностью государственных услуг.

С внесением 26 марта 2013 г. принципиальных изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан «О государственной службе» создана Национальная комиссия по кадровой политике при главе государства, принят ряд подзаконных актов. Сформирован управленческий корпус «А», усовершенствованы институты и механизмы управления персоналом, механизмы проведения конкурсного отбора и формирования кадрового резерва, законодательно введены понятия оценки качества работы государственных служащих, стажировки, наставничества, карьерного планирования, ротации. Впервые в Закон «О государственной службе» включена отдельная глава по соблюдению служебной этики и антикоррупционному поведению.

В 1999 г. принят первый Закон Кыргызской Республики «О государственной службе», заложивший правовые основы профессиональной деятельности в органах государственного управления. В 2004 г. с принятием нового Закона «О государственной службе» и Закона «О муниципальной службе» заложены концептуальные основы для функционирования государственной службы нового типа, соответствующей международной практике организации управления, отделившей политику от профессиональной деятельности. В этот период создана система управления государственной службой, включающая в себя Совет по государственной службе, государственную кадровую службу, институт статс-секретарей, а также службы управления персоналом государственных органов. Учреждение в 2004 г. института статс-секретарей государственных органов, ответственных за проведение политики в сфере государственной службы в министерствах и ведомствах, стало принципиальным новшеством. Утверждены также реестры должностей государственной службы и муниципальной службы с разделением на политические и административные должности. Внедрена система конкурсного отбора для государственных и муниципальных служащих, занимающих административные должности. Образованы Национальный резерв и внутренние резервы кадров государственных служащих.

Принятие в 2010 г. новой Конституции Кыргызской Республики, ознаменовавшей переход к парламентской форме правления, выдвинуло ряд новых требований к качеству государственной и муниципальной службы. Тогда же законодательно определены квалификационные требования к государственным и муниципальным служащим, а поступление на работу в государственные и муниципальные органы стало осуществляться путем конкурсного отбора.

На современном этапе происходит реализация Концепции модернизации государственной службы Кыргызской Республики, утвержденной в 2011 г. Указом Президента Республики. Директор государственной кадровой службы Кыргызской Республики А.А. Карашев выделил «одиннадцать шагов модернизации государственной службы Кыргызстана». Так, основными направлениями модернизации государственной службы являются: переход на стратегическое планирование деятельности государственной кадровой службы Кыргызской Респуб-

лики; укрепление института статс-секретарей; дальнейшая профессионализация государственной службы в условиях парламентаризма, связанная с сокращением количества политических должностей с переводом части из них в разряд административных; оптимизация системы должностей государственной и муниципальной службы путем унификации ряда государственных и муниципальных должностей со сходными функциями и полномочиями, выравнивания по вертикали и горизонтали должности с сопоставимым объемом полномочий, статуса государственных и муниципальных административных должностей для лучшей карьерной мотивации, ротации государственных и муниципальных служащих; разработка новых типовых квалификационных требований по новой иерархии административных должностей, типовых должностных инструкций работников органов государственного управления и местного самоуправления, разработка нового базового интегрированного Закона «О государственной и муниципальной службе», который должен закрепить намеченные преобразования и способствовать развитию государственной и муниципальной службы [9, с. 49–55].

Основные элементы системы государственной службы в Азербайджане закреплены в Законе Азербайджанской Республики «О государственной службе». Закон распространяется на служащих, проходящих государственную службу в органах исполнительной, законодательной и судебной власти. При этом порядок прохождения государственной службы лицами, занятыми на государственной службе в органах прокуратуры, юстиции, национальной безопасности, обороны, чрезвычайных ситуаций, пограничной службы, миграционной службы, внутренних дел, таможи, налогов, иностранных дел и фельдъегерской связи, в Центральном банке Азербайджанской Республики, регулируется иными законами Азербайджанской Республики. Служба в этих органах является особым видом государственной службы. После принятия указанного Закона создана обширная правовая база, учитывающая мировую практику. Среди принятых следует особо отметить законы «Об обязательном страховании государственных служащих», «О правилах этического поведения государственных служащих», «О борьбе с коррупцией». В настоящее время ведется работа над созданием Кодекса государственной службы.

Основу правового регулирования государственной службы Республики Армения составляет закон Республики Армения от 27 декабря 2001 г. «О гражданской службе», которым урегулированы правоотношения лишь в одном виде государственной службы – гражданской службе, под которой подразумевается профессиональная деятельность, которая независимо от изменения политических сил осуществляется в законодательно установленных государственных органах [5, с. 8]. Специфика правового регулирования государственной службы Республики Армения заключается в том, что наряду с ней к общественной службе отнесены: осуществление политики, служба в органах местного самоуправления, гражданская работа в государственных органах и органах местного самоуправления. В свою очередь, государственная служба включает в себя гражданскую службу, судебную службу, специальную службу в республиканских исполнительных органах обороны, национальной безопасности, внутренних дел, налоговых, таможенных органах, органах по чрезвычайным ситуациям, а также дипломатическую и иную службу, предусмотренную законами.

Республика Беларусь, как и другие постсоветские государства, после обретения государственного суверенитета по-своему урегулировала вопросы государственной службы, отразив их в Законе Республики Беларусь от 23 ноября 1993 г. «Об основах службы в государственном аппарате». В настоящее время в основе республиканского законодательства о государственной службе лежит Закон Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. «О государственной службе в Республике Беларусь». Следует указать на большое количество нормативных правовых актов в данной сфере правового регулирования. Совокупность актов по вопросам государственной службы отличается громоздкостью, а упомянутый Закон не выполняет роль системно-базового акта, закрепляющего единую методологическую основу правового регулирования государственной службы [10, с. 5–6].

Таким образом, как показывает анализ, уровень развития законодательства о государственной службе в странах СНГ разный. Если одни страны находятся на стадии глубоких преобразований, то другие – на этапе их завершения или модернизации государственной службы. Состояние системы государственной службы характеризуется динамичностью реформ в этой области.

Следует подчеркнуть, что результативность процесса модернизации государственной службы в странах СНГ существенно зависит не только от таких факторов, как управляемость этим процессом, но и от интенсивности обмена опытом проведения реформ, в ходе которого выявляются общие проблемы правового регулирования производимых преобразований в системе государственной службы, осуществляется поиск новых, более эффективных механизмов организации государственной службы. Несмотря на то что Россия имеет свой собственный путь развития, опыт стран СНГ по реформированию и модернизации государственной службы должен быть учтен при административной модернизации системы государственной службы.

Библиографический список

1. Турчинов А.И. Государственная служба России: состояние и проблемы развития // Региональный Хаб в сфере государственной службы в Астане: электронный журнал. 2013. Октябрь. № 1 (01). С. 41–46. URL: http://www.regionalhub.org/Portals/0/Documents/Publications/2013_01_Regional-Hub.pdf
2. Рюден Е.Ю. Административно-правовое обеспечение службы полиции (милиции) в федеративном демократическом государстве в условиях административной модернизации: сравнительно-правовая характеристика ФРГ и РФ: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.
3. Стариков Ю.Н. Влияние Конституции Российской Федерации на административное право: проблемы модернизации. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/holovna/item/308-vliyanie-konstitutsii-rossijskoj-federatsii-na-administrativnoe-pravo-problemy-modernizatsii-starilov-yu-n>
4. Байменов А. Модернизация государственной службы: вызовы и решения // Региональный Хаб в сфере государственной службы: электронный журнал. 2013. Октябрь. № 1 (01) С. 21–27. URL: http://www.regionalhub.org/Portals/0/Documents/Publications/2013_01_Regional-Hub.pdf
5. Овсепян О.А. Правовое регулирование государственной службы Республики Армения: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.
6. Об утверждении Положения о Совете управления государственной службой Азербайджанской Республики: Закон Азерб. Респ., 29 марта 2002 г., № 283-III: текст по сост. на 2 июня 2008 г. // Компания «СоюзПравоИнформ: законодательство стран СНГ» [Электронный ресурс]. 2009. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?regnom=2572&oidn=_1UL0W90M4#_1UL0W90M4

7. *Карашев А.* В Кыргызстане создана сложенная система управления государственной службой. URL: <http://www.kabar.kg/rus/society/full/55709>

8. *Хайретдинов Р.А.* Административно-правовое регулирование государственной службы в странах СНГ: сравнительный анализ // Евразийский юридический журнал. 2012. № 9 (52). С. 39–41.

9. *Карашев А.А.* Государственная и муниципальная служба Кыргызстана: из опыта прошлого к перспективам развития // Региональный Хаб в сфере государственной службы: электронный журнал. 2013. Октябрь. № 1 (01). С. 47–55. URL: http://www.regionalhub.org/Portals/0/Documents/Publications/2013_01_Regional-Hub.pdf

10. *Чуприс О.И.* Теоретико-правовые проблемы государственной службы Республики Беларусь / Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь. Минск, 2009.

D.T. Pashaev
Regional Features of the National Policy of Tsarist Russia in the Transcaucasia

The specifics of the national policy of the Russian Empire in Transcaucasia is considered. Religious and ethnic uniqueness of the Caucasian peoples that were a part of the Russian Empire is analyzed. It is proved that during the conquest of Transcaucasia and the establishment of its authority in the region Russian government applied all measures for its involvement in the economic and cultural system of the empire.

Key words and word-combinations: national policy, Transcaucasia, the Russian Empire.

Рассматривается специфика национальной политики Российской империи в Закавказье. Анализируется религиозное и этническое своеобразие кавказских народов, входивших в состав Российской империи. Доказывается, что в процессе покорения Закавказья и установления своей власти в этом регионе русское правительство применяло все меры для его вовлечения в экономическую и культурную систему империи.

Ключевые слова и словосочетания: национальная политика, Закавказье, Российская империя.

УДК 94(47)“17/1917”
ББК 63.(2)5

Д.Т. Пашаев

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ЦАРСКОЙ РОССИИ В ЗАКАВКАЗЬЕ

Исторически Российское государство складывалось как многонациональная держава, что обуславливало особую значимость национального вопроса во внутренней политике [1]. Важнейшим показателем успешности национальной политики становится урегулирование и гармоничное сочетание потребностей всех этносов и народов, относящихся к конкретной стране, а также создание для их развития материальной и правовой основы.

Свою специфику приобрела национальная политика России на Кавказе в XIX в. Процесс вхождения закавказских территорий занял по времени более четверти века. Еще в 1783 г. был подписан договор о протекторате, создававший очевидную возможность для укрепления со стороны Российского государ-