

**Модернизация публично-правового регулирования
в контексте перманентных вызовов:
институциональный и кадровый аспекты
государственной гражданской
и муниципальной службы**

**Modernization of public legal regulation
in the context of permanent challenges:
institutional and personnel aspects
of the state civil and municipal service**

УДК 351

Получено: 20.06.2026

Одобрено: 21.07.2026

Опубликовано: 25.08.2026

Борисова А.Н.

Специалист кафедры психологии и управления Факультета права и экономики, НОЧУ ВО «Московский экономический институт», г. Москва
e-mail: borisovaab.97@yandex.ru

Borisova A.N.

Specialist, Department of Psychology and Management, Faculty of Law and Economics, Moscow Institute of Economics, Moscow
e-mail: borisovaab.97@yandex.ru

Балагуров А.М.

Аспирант, АНОО ВО Центросоюза Российской Федерации «Российский университет кооперации», г. Москва
e-mail: balagurov.sasha@yandex.ru

Balagurov A.M.

Postgraduate student, Central Union of the Russian Federation Russian University of Cooperation, Moscow
e-mail: balagurov.sasha@yandex.ru

Аннотация

В представленном исследовании осуществляется политолого-управленческий анализ актуальных дилемм, детерминирующих эволюцию правового поля и административных практик в сфере государственной гражданской и муниципальной службы Российской Федерации. Акцент делается на выявлении глубинных институциональных противоречий, проистекающих из дуализма законодательных баз, архаичных механизмов мотивации и социализации кадров, а также растущего диссонанса между традиционной бюрократической парадигмой и императивами цифровой трансформации публичного управления. Методологическую основу составляет системный подход, дополненный институциональным и сравнительно-правовым анализом. Результатом работы является структуризация ключевых проблемных узлов и концептуализация возможных траекторий модернизации системы на принципах меритократии, транспарентности и ориентации на общественно значимый результат.

Ключевые слова: публичная служба, государственное управление, административная реформа, институциональные ловушки, меритократия, цифровая трансформация, правовое регулирование, кадровый потенциал.

Abstract

The presented study provides a political and managerial analysis of the current dilemmas determining the evolution of the legal field and administrative practices in the field of state civil and municipal service in the Russian Federation. It focuses on identifying deep-seated institutional contradictions stemming from the dualism of legislative frameworks, archaic mechanisms of personnel motivation and socialization, as well as growing dissonance between traditional bureaucratic paradigms and the imperatives of digital transformation in public administration. Methodologically, the study relies on a systematic approach supplemented by institutional and comparative legal analysis. As a result, the work structures key problem areas and conceptualizes possible trajectories for modernizing the system based on principles such as meritocracy, transparency, and social significance.

Keywords: public service, public administration, administrative reform, institutional traps, meritocracy, digital transformation, legal regulation, human resources.

Функционирование институтов государственной гражданской и муниципальной службы, выступающих в качестве базового организационно-правового инструмента реализации публичной власти и ключевого субъекта административного управления, имманентно сопряжено с комплексом перманентно репродуцируемых и эволюционирующих коллизий и глубинных институциональных противоречий. Несмотря на последовательные и многоуровневые попытки законодательной кодификации (прежде всего, Федеральные законы: от 27.05.2003 №58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», от 27.07.2004 №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и от 02.03.2007 №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»), направленные на формализацию, унификацию и упорядочение публично-служебных отношений, их системная и целостная трансформация остается принципиально незавершенной.

Данная ситуация закономерно воспроизводит устойчивую фрагментированность, эклектичность и внутреннюю смысловую противоречивость регуляторно-правовой среды, которая, в свою очередь, детерминирует множество устойчивых дисфункций на уровне правоприменительной и кадровой практики. Актуальность и научная новизна настоящего исследования обусловлены настоятельной необходимостью методологического преодоления превалирующего редуccionистского подхода, зачастую ограничивающегося эмпирической констатацией частных недостатков, пробелов и лакун, и осуществления стратегического перехода к холистическому, междисциплинарному осмыслению выявленных проблем как взаимосвязанных элементов масштабного кризиса легитимации и эффективности традиционной рационально-бюрократической (максимианской) модели в условиях глобального становления сетевого общества, экономики, основанной на знаниях, и постиндустриальной парадигмы государственного управления [1].

1. Структурно-правовой и статусный дуализм и его дезинтеграционные социальные последствия. Сложившаяся бинарная, жестко стратифицированная по уровням публичной власти структура законодательства (федеральный уровень, уровень субъекта федерации и муниципальный уровень), формально декларирующая принцип единства основных начал, правовых и организационных основ, на практике индуцирует устойчивую, институционализированную асимметрию в статусно-правовых позициях, уровне материального и пенсионного обеспечения, объеме социальных гарантий и долгосрочных карьерных перспективах субъектов публично-служебных отношений. Данный конституционно-правовой и управленческий дуализм не только создает непреодолимые административные и правовые барьеры для формирования единого, динамичного и мобильного кадрового пространства и эффективного межсекторального обмена профессиональными компетенциями, но и символически маргинализирует муниципальный

уровень, низводя его до положения «второстепенной», периферийной службы, что находится в явном концептуальном и практическом противоречии с конституционными принципами самостоятельности, организационной обособленности и достаточности ресурсного обеспечения местного самоуправления [2][3].

2. Гипертрофия формального процедурного регламентирования при хроническом дефиците субстантивных правовых гарантий и меритократических основ. Детальный структурно-функциональный анализ процедурно-процессуальных аспектов кадровой работы (конкурсный отбор, аттестация, квалификационный экзамен, формирование и функционирование кадрового резерва) убедительно выявляет их зачастую ритуальный, отчужденный от декларируемых целей характер. Легальные формы и предписанные административные процедуры используются преимущественно для последующей легитимации и формально-юридического санкционирования управленческих решений, заранее принятых в рамках закрытых, непрозрачных неформальных практик и клиентарно-патронажных сетей. Это приводит к прогрессирующей эрозии меритократического идеала, системной дискредитации самих институтов как инструментов объективной оценки качества и потенциала человеческого капитала и стабильному воспроизводству замкнутых, самовоспроизводящихся корпоративных групп.

3. Юридикологическая неопределенность и гибридность правового статуса современного служащего. Фундаментальная правовая природа отношений публичной службы остается предметом острой и непрекращающейся научной доктринальной дискуссии (публично-правовая модель в противовес трудовой модели), а на эмпирическом, практическом уровне проявляется в перманентном, часто латентном нормативном и ценностном конфликте между этими теоретическими подходами. Подавляющее доминирование императивного, властно-подчиненного начала, выражающееся в исключительных, широких дискреционных полномочиях представителя нанимателя и существенных, зачастую несоразмерных ограничениях правового и социального характера для самого служащего, формирует хронический правовой, социальный и психологический дисбаланс. Данный дисбаланс объективно снижает социальную привлекательность и общественный престиж публичной службы, стимулируя устойчивый отток высококвалифицированных, инициативных и амбициозных кадров в частный корпоративный сектор или в неправительственные организации.

4. Глубокий кризис традиционных моделей материальной и нематериальной мотивации и их связи с результативностью. Существующая архаичная система материального стимулирования, основанная на громоздкой, непрозрачной системе должностных разрядов и многочисленных условных, слабо формализуемых надбавках и поощрениях, демонстрирует критически низкую корреляцию с фактическими индивидуальными и коллективными результатами профессиональной деятельности и объективными показателями эффективности. Распределение переменной, стимулирующей части фонда оплаты труда зачастую осуществляется по конвенциональным, контекстуальным и скрытым от широкой огласки критериям, что репродуцирует атмосферу патронажно-клиентарной зависимости, управленческого произвола и полностью нивелирует декларируемую экономическую стимулирующую функцию оплаты труда, превращая ее в инструмент личной лояльности [4].

5. Нарастающий когнитивный и компетентностный диссонанс в условиях ускоряющейся цифровой трансформации государственного управления. Актуальные профессиональные требования цифровой эпохи – компетенции в области анализа больших данных, гибкого и проектного управления, публичных коммуникаций и работы со средствами массовой информации, кросс-культурного взаимодействия, работы в распределенных командах и экосистемах – остаются системно не интегрированными в модели должностей, квалификационные справочники и, что особенно критично, в программы дополнительного профессионального образования. Последние зачастую сохраняют вербальный, теоретически оторванный от практики характер, не обеспечивая реального, измеримого и востребованного

приращения человеческого капитала и адаптационного потенциала служащих к вызовам современности.

6. Демографический и поколенческий разрыв как стратегическая угроза управленческой преемственности и организационной памяти. Наблюдаемая геронтократизация высших эшелонов публичной власти при одновременной «кадровой яме» на среднем, операционно-управленческом уровне и катастрофически высокой текучести кадров на стартовых, исполнительских позициях создает системную угрозу утраты управленческой преемственности, организационной памяти и накопленного экспертного знания. Отсутствие прозрачных, предсказуемых, объективных и справедливых вертикальных и горизонтальных карьерных траекторий закономерно порождает феномен «профессионального выгорания», распространенного цинизма и глубокой демотивации среди наиболее перспективных и профессиональных специалистов.

7. Персистенция ригидной, инерционной процессуально-ориентированной административной культуры. Организационная культура государственных и муниципальных органов продолжает воспроизводить архаичную ценность безусловного и неукоснительного следования внутренней процедуре и формальному регламенту в прямой ущерб достижению публично-значимого социально-экономического результата и созданию общественных благ. Экспериментальное внедрение современных управленческих концепций, ориентированных на результат, наталкивается на активное сопротивление инерционной административной среды, что приводит к их поверхностной, показной адаптации и редукции к чисто имитационным, «демонстрационным» практикам, лишенным реального преобразующего потенциала [5][6].

8. Цифровизация как фактор институциональной дестабилизации и формирующегося нормативного вакуума. Глубинная социотехническая трансформация административных процессов, вызванная внедрением технологий искусственного интеллекта, больших данных, блокчейна и распределенных реестров, ставит под радикальное сомнение целесообразность сохранения целого множества рутинных административных позиций, требуя фундаментальной ревизии функционального разделения труда и организационной структуры. Национальная правовая система демонстрирует хроническое запаздывание в реакции на возникающие вызовы, связанные с установлением ответственности за решения, принятые с использованием алгоритмических систем, обеспечением цифрового суверенитета и кибербезопасности, а также защитой персональных данных в специфическом контексте публичной службы.

9. Качественная трансформация и институциональная адаптация коррупционных практик в новых нормативных условиях. Существенное ужесточение формального административного и уголовно-правового контроля за доходами, расходами и имущественными обязательствами служащих привело не к искоренению, а к качественной мутации коррупционных проявлений, их смещению в более латентные, трудно доказуемые сферы непотизма, «мягкой коррупции», включающей лоббизм в узкокорыстных интересах, и конфликта интересов при осуществлении государственных и муниципальных закупок, распределении бюджетных ресурсов и предоставлении административных преференций. Институты этического регулирования (кодексы этики, комиссии по соблюдению требований к служебному поведению) носят преимущественно декларативный, риторический характер при полном отсутствии действенных механизмов правовой, профессиональной и социальной защиты лиц, сообщающих о нарушениях законодательства, так называемых сигнализаторов.

10. Системный дефицит публичной подотчетности, транспарентности и содержательной обратной связи с обществом. Хроническая закрытость и непрозрачность процессов внутреннего кадрового планирования, аттестационной оценки и принятия карьерных решений от институтов гражданского общества, структур публичной сферы и независимого экспертного сообщества минимизирует возможности внешнего аудита, гражданского контроля и конструктивного общественного участия, что способствует консервации и воспроизводству замкнутых, корпоративистских практик и внутренних «правил игры».

11. Цикличность и политическая конъюнктурность кадрового управления на субнациональном уровне. Кадровая политика на региональном и муниципальном уровнях остается заложником короткого электорального цикла, при котором регулярная смена высшего политического руководства зачастую влечет за собой тотальную, немотивированную ротацию всей управленческой команды, обрыв ранее начатых программ долгосрочного социально-экономического развития и прогрессирующую депрофессионализацию системы управления в угоду сиюминутному принципу политической лояльности и личной преданности.

Проведенный политологический, административно-правовой и социологический анализ позволяет диагностировать не отдельные, частные дисфункции, а системный, мультифакторный кризис постсоветской модели публичной службы, обусловленный ее фундаментальной неспособностью адекватно и своевременно адаптироваться к вызовам возрастающей сложности, динамичности, неопределенности и открытости современной социальной среды. Накопившиеся проблемы носят выраженный синергетический, кумулятивный характер, образуя порочный, самовоспроизводящийся круг, в котором структурные элементы взаимно усиливают и детерминируют друг друга, блокируя возможности эволюционного развития [8].

В качестве стратегических ориентиров для конструирования новой регуляторной, управленческой и организационной парадигмы, адекватно отвечающей вызовам двадцать первого века, могут быть предложены следующие концептуальные направления:

1. Радикальная интеграция и всеобъемлющая гармонизация законодательства. Инициирование комплексного, широко обсуждаемого с экспертным сообществом процесса разработки и последующего принятия Кодекса публичной службы Российской Федерации – единого, кодифицированного акта прямого действия, консолидирующего базовые принципы, права, обязанности, ограничения, запреты и гарантии для всех видов и уровней публично-служебной деятельности в рамках единой, непротиворечивой логико-правовой системы, призванной окончательно нивелировать разрушительный статусный и правовой дуализм.

2. Глубокая дерегламентация и последовательная дебиюрократизация кадровых процессов. Смещение философского и организационного акцента с детального, мелочного контроля за процессом на управление, основанное на достижении конкретных общественно значимых результатов. Внедрение аутсорсинга отдельных стандартизируемых административных процедур, легализация гибких, срочных и проектно-ориентированных форм служебных контрактов для оперативного привлечения внешних экспертов и формирования междисциплинарных проектных команд.

3. Построение интеллектуальной, многомерной и справедливой системы мотивации и развития карьеры. Разработка и практическое внедрение системы сбалансированных показателей деятельности, увязывающей дифференцированное материальное и нематериальное стимулирование (включая возможности для длительных стажировок, творческих отпусков, получения дополнительных профессиональных сертификаций) с достижением конкретных, измеримых, значимых для конечного потребителя публичных услуг результатов, в рамках методологии управления, основанного на результатах.

4. Формирование национальной экосистемы непрерывного опережающего образования и накопления человеческого капитала. Создание на базе консорциума ведущих университетов и аналитических центров Корпоративного университета публичной службы, реализующего персонализированные, модульные образовательные траектории на основе цифрового профиля компетенций, регулярного аудита навыков и прогноза будущих профессиональных требований.

5. Проактивное правовое и этическое сопровождение технологической модернизации государственного аппарата. Опережающая разработка концепции «цифрового служащего» и правовых режимов человеко-машинного взаимодействия, юридическое закрепление статуса алгоритмических систем и программных агентов в процессе подготовки и принятия управленческих решений, создание надежных этико-правовых рамок использования больших

данных и технологий искусственного интеллекта в сфере государственного и муниципального управления.

6. Реальная институционализация целостной этической инфраструктуры. Внедрение независимых, обладающих реальными полномочиями и ресурсами комиссий по этике с обязательным участием внешних экспертов и представителей общественности, принятие комплексного федерального закона о защите лиц, сообщающих о коррупционных и иных нарушениях (сигнализаторов), развитие практик публичной верификации и постоянного мониторинга деклараций не только о доходах и расходах, но и о потенциальных конфликтах интересов, а также об имущественном положении доверенных лиц и близких родственников [7].

Реализация обозначенных мер предполагает не косметическую, частичную корректировку действующих норм, а глубокую, концептуальную перестройку философии, онтологии и социальной миссии публичной службы – ее трансформацию от традиционного, закрытого аппарата власти к открытому, сервисно-ориентированному, клиентоцентричному социальному институту, продуцирующему публичные ценности и опирающемуся на три ключевых, неразрывных столпа: высочайший профессионализм, подотчетную обществу ответственность и устойчивое публичное доверие как основу современного социального контракта между государством и гражданином.

Литература

1. Каляшин А.В. Государственная служба в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы Российской Федерации: теория и практика развития: монография / А.В. Каляшин. — 3-е изд. — Москва: РИОР: ИНФРА-М, 2026. — 121 с.
2. Кузякин Ю.П. Государственная и муниципальная служба: учебник / Ю.П. Кузякин, А.А. Ермоленко. — Москва: ИНФРА-М, 2023. — 284 с.
3. Купряева М.Н. Государственная и муниципальная служба: учебное пособие / М.Н. Купряева. - Кинель: ИБЦ Самарского ГАУ, 2021. - 122 с.
4. Нагорных Р.В. Государственная служба Российской Федерации в правоохранительной сфере: проблемы теории и практики административно-правового регулирования: монография / Р.В. Нагорных. — Москва: ИНФРА-М, 2025. — 190 с.
5. Овсянников Ю.Н. Государственная служба Российской Федерации: учебник / Ю.Н. Овсянников. — Москва: ИНФРА-М, 2024. — 284 с.
6. Стариков Ю.Н. Государственная служба и служебное право: учебное пособие / Ю.Н. Стариков. — Москва: Норма: ИНФРА-М, 2023. — 248 с.
7. Ульянов А.Ю. Государственная и муниципальная служба: учебное пособие / А.Ю. Ульянов. - Москва: РИОР, 2024. - 149 с.
8. Уманская В.П. Государственное управление и государственная служба в современной России: монография / В.П. Уманская, Ю.В. Малеванова. — Москва: Норма, 2023. — 176 с.