**Лекция 1. Государственное управление: анализ базовых понятий.**

Государство является формой политической организации общества. Основное его назначение состоит в защите существующего общественного строя и порядка посредством воздействия на деятельность и поведение людей волей, авторитетом власти, принуждением и другими методами.

Признаком государства выступает наличие определенной территории, на которую распространяется его юрисдикция, а также права, закрепляющего систему санкционированных норм, особых органов и учреждений, реализующих властные функции, т.е. системы управления.

В научной литературе управление рассматривается в разных аспектах, и соответственно в его понятие вкладывается разное содержание. Имеются в виду не просто разные подходы к управлению, разные его стороны, а понимание самого (смысла, содержания, предназначения) управления, на базе которого и формулируются его концепции. Все многообразие подходов к определению понятия «управление» обусловлено многогранностью и сложностью этого уникального явления.

В научных публикациях управление:

•• характеризуется через термин «деятельность», означающий, что управление состоит из специфических видов человеческого труда, фиксируемого в адекватных им формах;

•• раскрывается как особое отношение в человеческой жизнедеятельности: в иерархической общественной структуре это отношение, как правило, вертикальное по характеру и связано с наличием у вышестоящей стороны способности властно выражать и осуществлять свою волю.

•• рассматривается в виде отношения, ибо оно, действительно, входит в систему общественных отношений и формирует определенные отношения между людьми, как «по вертикали», так и «по горизонтали»;

•• определяется посредством термина «воздействие», который указывает на главное в управлении — момент влияния на сознание, поведение и деятельность людей. Наиболее адекватно суть управления раскрывает термин «управляющее воздействие», т.е. реальное побуждающее, заставляющее, изменяющее и преобразующее влияние на сознание, поведение и деятельность людей.

В отличие от обычного воздействия, управляющее воздействие непременно включает в себя несколько основных элементов: анализ и предвидение, целеполагание, организацию, координацию, регулирование, мотивацию, контроль, оценку полученных результатов и планирование новых шагов.

Таким образом, понятие «управление» можно определить как целенаправленное (сознательное, преднамеренное, продуманное, спланированное), организующее и регулирующее воздействие людей (и созданных ими институтов) на собственную, общественную, коллективную и групповую жизнедеятельность в определенных целях и интересах.

Осуществляться управление может как непосредственно (в форме самоуправления), так и через специально созданные государственные, хозяйственные, политико-партийные, общественные и т.п. структуры.

*Признаки государственного управления (по Е.В.Охотскому)*

•• *масштабность*, распространенность управляющего воздействия на все общество и даже (при определенных условиях) выходящее далеко за его пределы в рамках проводимой международной политики;12

•• *властный характер* (отличительные особенности государственной власти: носит политический характер; от имени государства реализуют соответствующие органы, организации и должностные лица; едина, централизована, консолидирована; выполняет своего рода роль арбитра в решении социальных проблем и конфликтов (прежде всего через судебные органы); объединяет и разделяет население по административно- территориальному и/или национально-территориальному признаку; имеет свой механизм осуществления, реализуется специализированным государственным аппаратом; уполномочена применять легализованное легитимное принуждение);

•• *возможность использования в своей управленческой деятельности всех имеющихся в обществе ресурсов*: материальных, интеллектуально-кадровых, финансовых, социальных, информационных, демографических и т.д.;

•• *органическая целостность* (проявление диалектического единства интересов власти, общества и гражданина, реализация реальных возможностей страны и общества).

Характер субъектно-объектных отношений позволяет также определить государственное управление в широком и узком смыслах.

*Государственное управление в широком смысле* — это управление делами общества, которое осуществляет государство в целом (все ветви власти, соответствующие государственные учреждения и организации, а также структуры местного самоуправления).

*Государственное управление в узком смысле* — это управление делами общества органами исполнительной власти посредством соответствующей формы исполнительно-распорядительной и контрольно-надзорной деятельности. Государственное управление в этом смысле носит четко выраженный организующий, координирующий и распорядительный характер.

*Необходимость государственного управления вытекает* из потребности обеспечить реализацию политики государства, направленной на эффективное использование природных, трудовых, материальных и информационных ресурсов, справедливое перераспределение доходов и гарантирование основных социальных прав, поддержание общественного порядка.

*Функции государственного управления* реализуются через управленческие функции государственных органов. По субъекту воздействия, по объему (масштабу), по средствам и по характеру воздействия на объект управления их можно разделять на *социально-организационные и внутриорганизационные.*

*Социально-организационные* функции государственного управления направлены на все многообразие общественных процессов, происходящих во внутригосударственной жизни. В них заключен основной смысл управленческой деятельности государства, реализуется его предназначение по выполнению своих обязанностей перед обществом.

*Внутриорганизационные функции* государственного управления нацелены на организацию, упорядочение, активизацию деятельности всех структур государственного аппарата, придание ей определенности и динамизма.

По содержанию и глубине воздействия на систему общественных отношений функции государственного управления делятся на *общие и специфические*.

*Общие* функции государственного управления отражают сущностные моменты и присутствуют практически в любом управленческом взаимодействии его субъектов и объектов. В теории управления в числе таких наиболее значимых функций выделяются следующие: организация, планирование, прогнозирование, мотивация, регулирование, контроль.

*Специфические* функции государственного управления находят свое воплощение в конкретных проявлениях всего многообразия возникающих на практике ситуаций, где необходимо действовать только от имени государства, реализуя его компетенцию. В их числе можно назвать функции правоприменения, проведения выборов и референдумов, государственный статистический учет (перепись населения), лицензирование видов деятельности, регулирование особых правовых режимов (президентского правления, чрезвычайного положения, свободных экономических зон) и ряд других.

*Методы управления* — это способы и приемы целенаправленного воздействия на участников управленческих отношений с целью реализации функций управления и решения поставленных задач.

## Лекция 2. Государственная служба в системе государственного управления

Государство как особый институт публичной политической власти господствующего класса (социальной группы, блока классовых сил всего народа) имеет свои задачи и функции. Эти задачи и функции практически реализуются посредством конкретных действий личного состава, находящегося на службе у государства, – государственных служащих. Государство приобретает реальность и силу именно в этих кадрах, в контингенте его служащих. Задачи и функции государства становятся, при их практической реализации, задачами и функциями набранных государством служащих, и именно от государственных служащих зависит качество работы государства.

Государственная служба продолжает и завершает организацию механизма государства, делает данный механизм готовым и пригодным к практической реализации задач и функций государства. В процессе становления и развития государственности любого вида именно государственная служба выступает в качестве первейшего организационного средства выполнения государством своих целей.

Развитие государства в правовом социальном направлении кардинально изменяет назначение государственной службы. Главная ее суть в современных реалиях Российской Федерации – реализация законов государства, обеспечение защиты прав и интересов граждан, делегирование им определенных обязанностей. Указывая на личностный аспект государственной службы, можно отметить, что государственная служба – это деятельность лиц, занятых в ней, и она должна воплощать в жизнь определенную демократическим путем волю государства.

Главной чертой современной государственной службы является приоритет прав и интересов личности с изменением соотношения государственного и собственного интересов в пользу первого. Государственная служба выполняет миссию современного государства – служит обществу. Политика, законотворчество, охрана прав человека и другие главные компоненты государства – это инструменты службы государства обществу, а государственная служба объединяет их. Такой системный подход к государственной службе обеспечивает понимание глубины этого института государственного управления.

Представители административно-правовой науки придерживаются так называемого узкого подхода к толкованию государственного управления, акцентируя внимание на том, что государственное управление – это вид деятельности государства, присущий не любым его органам, а только отдельному виду, главными из которых являются органы исполнительной власти.

Государственное управление характеризуется тем, что оно осуществляется как в рамках деятельности органов исполнительной власти, так и за их пределами:

– внутри аппаратов любых других органов государственной власти (кроме органов исполнительной власти) со стороны их руководителей относительно других служащих;

– внутри государственных предприятий, учреждений и организаций со стороны их администраций по отношению к остальному персоналу;

– со стороны тех или иных уполномоченных государством субъектов в процессе управления государственными корпоративными правами со стороны различных совещательно-консультативных органов, образованных государственными органами (например, Президентом Российской Федерации), в части выполнения предоставленных им организационно распорядительных полномочии в отношении других органов и должностных лиц.

Государственное управление – это деятельность государства, которая заключается в осуществлении им управленческого (организующего) влияния на те сферы и отрасли общественной жизни, которые требуют определенного вмешательства государства путем использования полномочий исполнительной власти. В то же время государственное управление осуществляется и за пределами функционирования исполнительной власти – например, на уровне государственных предприятий, учреждений и организаций.

Таким образом, с позиции юридической науки государственное управление определяется как исполнительная и распорядительная деятельность государства. По нашему мнению, такое определение недостаточно раскрывает сущность управленческой деятельности, не исчерпывает ее содержания и само понятие исполнительной и распорядительной деятельности требует уточнения.

Более продуктивным следует считать подход с позиции определения реального содержания управления как специфического вида общественной деятельности, выявления его характерных черт и признаков, не ограничиваясь юридической формальной оценкой. Подобный подход характерен для представителей общесоциологических научных направлений, исследующих проблемы управления. Они в основном определяют управление как систематически осуществляемое целенаправленное воздействие людей на общественную систему в целом или на ее отдельные звенья на основании познания и использования присущих системе объективных закономерностей и тенденций в интересах обеспечения ее оптимального функционирования и развития, достижения поставленной цели[[1]](http://studme.org/44848/pravo/gosudarstvennoe_upravlenie_gosudarstvennaya_sluzhba_kak_professionalnaya_deyatelnost_sistema" \l "gads_btm). Этим определением подчеркивается главное назначение управления – обеспечение функционирования и развития общества как единого целого, его организующий характер. Следовательно, управление – это и есть организующая деятельность государства, направленная на выполнение его задач и функций.

Государственное управление является одним из основных видов управления в обществе. Это социальное управление, обусловленное, прежде всего, особенностью правового статуса его главного субъекта – государства, которое распространяет свое властное влияние на все общество и даже за его пределы.

Учитывая то, что в государственном управлении задействованы миллионы людей, огромное количество государственных органов и должностных лиц, оно требует разнообразных ресурсов: материальных, финансовых, интеллектуальных, информационных и т.д. Государство, реализуя правотворческую функцию, устанавливает общие правила (требования, нормы) поведения людей во всех сферах общественной жизни, а также обеспечивает их соблюдение возможностью применения государственного принуждения. Однако принудительность – не главный, а лишь вспомогательный фактор упорядоченности общественных отношений.

Главным приоритетом деятельности любого демократического государства должно стать обеспечение реализации прав, свобод и законных интересов его населения, служение ему. В связи с этим система государственного управления должна быть близкой к нуждам и запросам простых людей, подконтрольной населению, прозрачной и эффективной.

**Зарубежный опыт**

Сегодня, на фоне развития демократии и движения к гражданскому обществу, перед властью на любом уровне управления стоит неотложная задача – объективно рассматривать плодотворность взаимодействия государственной власти с народом, ради которого и должна осуществляться власть. В противном случае власть, как и любая система, которая является устойчивой только при сохранении способности адаптироваться к постоянно изменяющимся условиям, покажет свою полную неспособность служить интересам людей. Неизбежны и динамические изменения потребностей и предпочтений людей, являющиеся не только сигналом к изменению работы системы государственной власти и стиля этой работы, но и своего рода индикатором ее способности работать с людьми и для людей.

Анализ моделей организации государственной власти в зарубежных странах при таком подходе служит толчком для выработки стратегий повышения эффективности государственной власти в нашей стране.

Конечно, любая модель организации государственной власти является весьма условной. Каждая страна может на конституционном и законодательном уровне по-своему определять, как организуются и действуют органы государственной власти с учетом административно-территориального устройства, исторических, финансовых и других условий развития территорий и формирования государства в целом[[2]](http://studme.org/44848/pravo/gosudarstvennoe_upravlenie_gosudarstvennaya_sluzhba_kak_professionalnaya_deyatelnost_sistema" \l "gads_btm).

В мире сформировались и функционируют различные системы организации государственной власти, которые разделены весьма условно согласно делению правовых семей.

**Муниципальная (англосаксонская) система.** Возникла в Великобритании, затем была заимствована многими странами (прежде всего, бывшими британскими колониями).

**Биполярная (романо-германская) система.**Имеет много разновидностей, среди которых выделяют:

– романскую (наиболее ярко представлена во Франции и Италии, действует также в Испании, Португалии и Греции);

– германскую (функционирует в Германии, Австрии, Швейцарии и Бельгии);

– скандинавскую (функционирует в Норвегии, Финляндии и Швеции);

– латиноамериканскую (функционирует в странах Латинской Америки, в частности в Аргентине, Бразилии, Венесуэле, Мексике и Перу[[3]](http://studme.org/44848/pravo/gosudarstvennoe_upravlenie_gosudarstvennaya_sluzhba_kak_professionalnaya_deyatelnost_sistema" \l "gads_btm).

Иногда учеными рассматриваются не системы, а модели организации государственной власти, а именно англо-американская, континентальная, иберийская, централизованная (советская) и смешанная[[4]](http://studme.org/44848/pravo/gosudarstvennoe_upravlenie_gosudarstvennaya_sluzhba_kak_professionalnaya_deyatelnost_sistema" \l "gads_btm).

**Англо-американская модель** организации государственной власти распространена в Великобритании и США. Ее характерными особенностями являются:

– значительная самостоятельность государственных органов и органов местного самоуправления:

– отсутствие на местах полномочных представителей центральной власти, которые опекали бы органы местного самоуправления;

– выборность ряда должностных лиц органов государственной власти;

– органы государственной власти могут делать только то, что прямо предусмотрено законом (так называемый позитивный принцип правового регулирования);

– контроль деятельности органов государственной власти, особенно на местах, осуществляется преимущественно косвенным путем – через центральные министерства; действует жесткий судебный контроль деятельности государственных органов.

**Континентальная модель** распространена в европейских странах, таких как Германия или Франция, во многих странах Латинской Америки и франкоязычных странах Африки. Ее характерными особенностями являются:

– более высокая степень централизации по сравнению с англо-американской моделью организации государственной власти, а также вертикальное подчинение органов государственной власти;

– дуализм органов государственной власти – сочетание местного самоуправления и прямого государственного управления на местах;

– наличие возможности у органов государственной власти делать все, что не запрещено законом (так называемый негативный принцип правового регулирования).

Континентальная модель может существовать на всех субнациональных территориальных уровнях (кроме низового) или только на низовом уровне.

**Иберийская модель** используется в Бразилии, Мексике и Португалии. Будучи очень приближена к континентальной модели, она предусматривает, что управление государственными делами осуществляют избранные населением представительные органы и соответствующие главные должностные лица высшего уровня государственной власти и местного самоуправления (мэры, префекты). Эти должностные лица одновременно являются председателями соответствующих советов, их исполнительных органов и утверждаются центральной властью как представители государственной власти в соответствующих административно-территориальных единицах с правом контроля деятельности совега.

**Централизованная (советская) модель** организации государственной власти распространена ныне в некоторых странах с коммунистическим режимом; на Кубе, в Китае и Северной Корее. Ее характерными особенностями являются:

– отрицание разделения властей и признание полновластия представительных органов снизу вверх;

– наличие советов, являющихся органами государственной власти на своей территории;

– избрание советом другого государственного коллегиального органа – исполнительного комитета, который одновременно подчиняется этому совету и исполнительному комитету высшего уровня[[5]](http://studme.org/44848/pravo/gosudarstvennoe_upravlenie_gosudarstvennaya_sluzhba_kak_professionalnaya_deyatelnost_sistema" \l "gads_btm).

**Смешанная модель** организации государственной власти распространена в Австрии и России. Она характеризуется признаками англо-американской и континентальной моделей.

Система правовых актов, устанавливающих организацию государственной власти в различных государствах или на различных этапах государственного строительства, в разных странах структурирована по-разному.

Наиболее существенные различия связаны с принадлежностью национальных правовых систем к той или иной правовой семье. Организация и деятельность государственной власти регулируется конституциями, а также другими нормативноправовыми актами, издаваемыми центральными законодательными органами для органов государственной власти высшего уровня и центральными законодательными или исполнительными органами, либо легислатурами отдельных субъектов федерации (в федеральных государствах). В странах с федеративным устройством общенациональные конституции обычно регулируют лишь основные принципы формирования и деятельности местных органов, возлагая правовое регулирование местного управления в основном на субъекты федерации.

Одним из существенных вопросов в рамках определения модели организации государственной власти в демократических государствах является реализация принципа разделения властей, а также воплощение в жизнь системы сдержек и противовесов. Согласно принципам демократической легитимности, организация государственной власти должна соответствовать таким критериям, как рациональность и эффективность, сбалансированность распределения полномочий между органами государственной власти, утверждение и обеспечение прав человека и его основных свобод.

Сущность государственного управления определяется также тем, что оно осуществляется, во-первых, в рамках деятельности органов исполнительной власти, а именно:

– в ходе реализации их полномочий по управлению объектами внешней общественной (экономической, социальной и пр.) среды;

– в ходе выполнения местными государственными администрациями полномочий органов местного самоуправления, делегированных соответствующими местными советами, при том что собственно к исполнительной власти эти полномочия первоначально не относятся;

– в ходе управления высшими органами исполнительной власти деятельностью нижестоящих органов;

– в ходе управления работой государственных служащих внутри аппарата каждого органа исполнительной власти.

Во-вторых, государственное управление осуществляется вне деятельности органов исполнительной власти, а именно:

– внутри аппаратов любых других органов государственной власти (кроме органов исполнительной власти) со стороны их руководителей относительно других служащих (например, в аппаратах Парламента, судов, органов прокуратуры и пр.);

– внутри государственных предприятий, учреждений и организаций со стороны их администраций по отношению к остальному персоналу;

– со стороны тех или иных уполномоченных государством субъектов в процессе управления государственными корпоративными правами;

– со стороны различных совещательно-консультативных органов, образуемых государственными органами (например, Президентом Российской Федерации) в части выполнения предоставленных им организационно- распорядительных полномочий в отношении других органов и должностных лиц.

Сущность государственного управления в кратком виде заключается в исполнении законов и других правовых актов органов государственной власти. С этой точки зрения исполнение является основным признаком государственного управления, осуществление которого возложено на органы исполнительной власти (в широком смысле – на органы государственного управления).

Для государственного управления характерно то, что исполнительная деятельность становится его основным назначением и составляет важную сторону характеристики содержания этого вида управления, органически связанного с осуществлением непосредственного руководства экономикой, социально-культурным и административно-политическим строительством и, следовательно, одновременно является распорядительной деятельностью.

Таким образом, дать определение государственному управлению путем казуистического перечня его функций невозможно, поскольку содержание и вид этих функций зависят от конкретной сферы, где осуществляется государственное управление. Однако можно определить его существенные признаки, которые отличают его от других видов деятельности государства.

1. Государственное управление осуществляется в тех сферах, которые требуют активного вмешательства государства.

2. Объектом государственного управления являются общественные отношения, урегулированные законами, а конечной целью – достижение той степени упорядоченности общественных отношений, которая отражена в законах государства, а также полного соответствия поведения всех субъектов нормативным моделям, описанным в этих законах (внешне-организационная деятельность).

3. Конечным этапом государственного управления является осуществление контроля как законности деятельности участников общественных отношений, так и целесообразности такой деятельности.

4. Конкретный набор функций государственного управления, за счет реализации которых обеспечивается выполнение закона, зависит от сферы общественных отношений, урегулированных настоящим законом.

5. Государственное управление осуществляется органами исполнительной власти, в том числе функциональными.

6. Поскольку выполнение закона не происходит само по себе, государственному управлению свойственна также организация деятельности внутри структур, которые организуют исполнение законов другими субъектами. Это направление реализации государственного управления можно назвать внутренне-организационной деятельностью органов государственной власти, которая осуществляется за счет функций обеспечения системы.

Учитывая вышеизложенное, можно сказать, что государственная служба – многоаспектное явление. К осознанию этого сложного явления существует несколько подходов.

Во-первых, в процессуальном аспекте государственную службу рассматривают:

– как профессиональную деятельность служащих по выполнению возложенных на них должностных функций (эта деятельность проявляется в виде реализации как функций государства, так и потребностей граждан в государстве);

– как процесс функционирования госорганов в пределах их компетенции;

– как осуществление целей, функций и законов государства, т.е. это объективное общественное явление, которое нельзя рассматривать только как деятельность госслужащих и органов управления (при этом госаппарат выступает в роли единого целого, как институт гражданского общества).

Во-вторых, в структурном аспекте государственная служба – это система органов государства, каждый из которых согласно компетенции можно назвать службой (таможенная служба, служба безопасности, служба экспортного контроля, служба занятости населения, дипломатическая служба и т.д.).

В-третьих, в организационном аспекте государственная служба – это система государственных должностей и должностей по контракту, которые отличаются статусом, полномочиями, подчиненностью и квалификационными требованиями. Государственные должности объединены в систему не только иерархическими схемами, но и особенностями должностного продвижения. Другими словами, для того чтобы стать механизмом реализации функций государственного управления, государственная служба должна быть действенным инструментом упорядочения самого госаппарата.

В-четвертых, в институциональном аспекте государственная служба – это правовая и этическая нормативная система, обеспечивающая реализацию целей, функций и законов государства. Благодаря этической стороне государственная служба приобретает общекультурный (в том числе исторический) статус.

В-пятых, социальный аспект государственной службы – интегрирующий фактор по отношению ко всем предыдущим. Объективная природа государственной службы как социального института обусловлена изменением назначения нового государства гражданского типа, в котором государственная служба – это уже не аппарат классового насилия, а фактор консолидации общества. В этом заключается сущность государственной службы как социального института[[6]](http://studme.org/44848/pravo/gosudarstvennoe_upravlenie_gosudarstvennaya_sluzhba_kak_professionalnaya_deyatelnost_sistema" \l "gads_btm).

Таким образом, государственная служба рассматривается одновременно как институт, как деятельность, как система правил работы по выполнению функций государства и как система служащих, способных выполнять эти функции. С учетом изложенного можно считать, что государственная служба является средством реализации функций социального государства, сочетая личные, групповые и государственные интересы и будучи каналом повседневных связей государства и народа.

Как сложное, системное явление, государственная служба имеет определенные ценности, связанные прежде всего с культурой управления, причем данные ценности изменяются в зависимости от временных параметров и места. Это преимущественно ценности структуры аппарата, государственной организации и отдельного служащего. Ценности государственной службы, как считают зарубежные ученые, составляют часть ценностей общества. К главным из них исследователи относят:

– ***нейтральность*** (собственные убеждения госслужащего не должны иметь значения, что дает возможность сотрудничать с любым политиком);

– ***честность и неподкупность*** (в основу деятельности госслужащего положено его служение обществу и государству. Он не может представлять частные интересы, поскольку преобладание личных интересов приводит к коррумпированности госаппарата);

– ***профессиональная честь*** (правила поведения госслужащего должны включать такие нравственные качества, как лояльность, беспристрастность, гордость за хорошо выполненную работу);

– ***постоянное пребывание в должности*** (вступление и прохождение государственной службы базируется на принципах карьерной службы).

Сюда же следует отнести соприкосновенность госслужащих с общественными потребностями, равенство и справедливость в работе со всеми гражданами, включение граждан в процесс принятия решений и т.п.

В качестве элемента государственной организации общества и как социальный институт, государственная служба имеет ряд особенностей.

Во-первых, она представляет сферу профессиональной деятельности. Всем своим содержанием, формами и методами деятельности государственных служащих данная служба направлена на обеспечение полномочий государственных органов.

Во-вторых, будучи объединяющим звеном между государством и гражданским обществом, государственная служба призвана защищать права, свободы и законные интересы участников общественных отношений. Конституционное положение о том, что человек, его права и свободы являются важнейшей ценностью, является определяющим стержнем деятельности государственных служащих независимо от их служебно-должностного статуса.

В-третьих, государственная служба как общественное явление представляет собой нечто большее, чем деятельность госслужащих и органов управления. Это своеобразная форма отражения общественных связей и отношений, показатель степени гуманности и существующих в обществе порядков[[7]](http://studme.org/44848/pravo/gosudarstvennoe_upravlenie_gosudarstvennaya_sluzhba_kak_professionalnaya_deyatelnost_sistema" \l "gads_btm).

В-четвертых, государственная служба не просто указывает на общественные связи и отношения, а очерчивает социальную направленность, приближая конституционный идеал правового демократического государства к объективной реальности.

В-пятых, государственная служба – это еще и этическая система. Формируя правосознание граждан, она, как носитель определенного уровня морали, моральных ценностей, ориентирует госслужащих и граждан на соблюдение моральных норм и правил человеческого общежития.

Обобщая сказанное выше, можно сформулировать следующее определение: государственная служба является государственным правовым и социальным институтом, который в рамках своей компетенции реализует цели и функции органов власти и управления путем профессионального выполнения служащими своих должностных обязанностей и полномочий, обеспечивающих взаимодействие государства и граждан в реализации их интересов, прав и обязанностей.

**Лекция 3. Система органов государственной власти Российской Федерации. Государственная служба как система**

Государственная служба как правовой и социальный институт является неотъемлемой составной частью государственности и определяется обычно как профессиональная деятельность по обеспечению целей и функций государства в интересах общества. Подобная концепция восходит к пониманию государства как республики, в буквальном переводе – "общественного дела" (***res*** publica)***.***Такому пониманию государства соответствует и традиция закрепления права народа на участие в государственном управлении. Каждый гражданин имеет возможность принимать участие в государственных делах как непосредственно, так и через свободно выбранных представителей. Эти представители допускаются на общих условиях равенства к государственной службе. При этом государственные служащие реализуют не свое субъективное (служебное) право, а совокупное право всех граждан.

Субъектом регулирования государственно-служебных отношений является государство, представляющее своего учредителя (народ), а не отдельные государственные органы и должностные лица. Отделение государственной (публичной) сферы от частной является признанием наличия такой области отношений, где общественный интерес всегда преобладает и ограждается от вмешательства частных или корпоративных интересов.

Государственные служащие связаны с государством публично-правовыми, а не гражданско-правовыми отношениями. Непосредственная связь государственных служащих с государством обеспечивается посредством их личного публично-правового акта, определяемого законодательством (принятием присяги). Большинство государств регулируют эти отношения конституциями или специальными сводами законов. Даже в случае, когда отдельные аспекты этих отношений определяются нормами других отраслей права, индивидуальными или коллективными трудовыми договорами, их участники обязаны руководствоваться конституционными основами и принципами организации государственной службы. В противном случае отношения государства и его служащего исчерпываются формой найма по контракту на работу в государственном органе.

Государственная служба реализуется путем исполнения государственными гражданскими служащими своих должностных обязанностей в органах государственной власти. Органы государственной власти образуют определенную систему, которая характеризуется функциональным и организационным единством. Единство системы органов государственной власти обусловлено их социальным назначением и целью деятельности. Органы государственной власти отражают единство интересов и воли народа, которую они призваны реализовать. Функциональное единство системы органов государственной власти предполагает общность их задач и функций, в процессе их реализации они действуют совместно, тесно взаимодействуя между собой[[1]](http://studme.org/44849/pravo/sistema_organov_gosudarstvennoy_vlasti_rossiyskoy_federatsii_gosudarstvennaya_sluzhba_kak_sistema#gads_btm).

Организационное единство системы органов государственной власти проявляется в том, что одни органы избираются или назначаются другими, одни управляют деятельностью других, одни подотчетны и подконтрольны другим и т.д.

В функциональном плане государственная власть включает в себя три основные ветви власти – законодательную, исполнительную и судебную, а также реализующие их институты – Парламент, Президента, правительство и судебные органы.

Таким образом, каждая из ветвей власти обладает закрепленной законом возможностью взаимного контроля и одновременно создает условия для взаимодействия всех трех ветвей власти. При этом принцип разделения властей является необходимым атрибутом правовой государственности[[2]](http://studme.org/44849/pravo/sistema_organov_gosudarstvennoy_vlasti_rossiyskoy_federatsii_gosudarstvennaya_sluzhba_kak_sistema#gads_btm). Построенный на его основе правовой и организационный механизм разделения властей препятствует узурпации власти государственным органом, принадлежащим к какой-либо одной ветви власти, каким-либо должностным лицом или группой лиц. В конечном счете предназначение механизма разделения властей заключается в обеспечении соблюдения и защиты прав человека.

Каждый из видов государственной власти (законодательная, исполнительная и судебная) имеет общие черты: правовой характер, участие в реализации задач и функций государства, государственно-властный характер полномочий, общие принципы организации и деятельности и т.д., которые обусловливают единство системы органов государственной власти Российской Федерации. Однако каждая ветвь власти характеризуется также специфическими признаками (объемом компетенции, порядком формирования, организационными и правовыми формами деятельности и т.п.) и представляет собой ее соответствующую подсистему (систему низшего уровня).

В свою очередь, отдельные подсистемы системы органов государственной власти могут иметь отдельные звенья, определяющиеся по различным критериям – функциям, характеру компетенции и территории деятельности.

Государственный аппарат Российского государства обладает всеми признаками, характеризующими его как целостную систему. Он состоит из нескольких элементов (определенной совокупности органов государственной власти, иных органов государства), которые, в свою очередь, сами являются самостоятельными системами. Кроме того, государственному аппарату присущи единство и внутренняя согласованность структурных элементов (подразделений)[[3]](http://studme.org/44849/pravo/sistema_organov_gosudarstvennoy_vlasti_rossiyskoy_federatsii_gosudarstvennaya_sluzhba_kak_sistema#gads_btm). Эти свойства придают ему стройность структуры, организованность и упорядоченность. Если система вообще есть упорядоченное определенным образом множество элементов, взаимосвязанных между собой и образующих некоторое целостное единство, то государственный аппарат представляет собой именно такую систему.

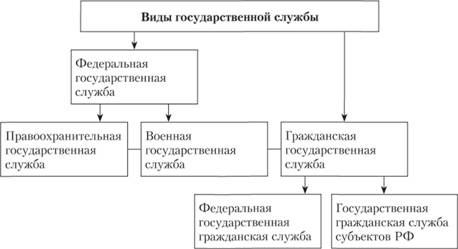
Согласно ст. 2 Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 02.07.2013) "О системе государственной службы Российской Федерации"[[4]](http://studme.org/44849/pravo/sistema_organov_gosudarstvennoy_vlasti_rossiyskoy_federatsii_gosudarstvennaya_sluzhba_kak_sistema#gads_btm) система государственной службы включает в себя следующие виды:

– гражданская государственная служба;

– военная государственная служба;

– правоохранительная государственная служба.

На рис. 1.1 схематически представлены виды государственной службы.



***Рис. 1.1.*** **Виды государственной службы**

Государственная гражданская служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации.

Военная служба и правоохранительная служба являются видами федеральной государственной службы. Другие виды федеральной государственной службы устанавливаются путем внесения изменений и дополнений в Федеральный закон "О системе государственной службы Российской Федерации". В частности, ст. 5 ("Взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации") Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации"[[5]](http://studme.org/44849/pravo/sistema_organov_gosudarstvennoy_vlasti_rossiyskoy_federatsii_gosudarstvennaya_sluzhba_kak_sistema#gads_btm) устанавливает: "Взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации (далее – государственная гражданская служба) обеспечивается посредством:

1) единства основных квалификационных требований к должностям муниципальной службы и должностям государственной гражданской службы;

2) единства ограничений и обязательств при прохождении муниципальной службы и государственной гражданской службы;

3) единства требований к подготовке, переподготовке и повышению квалификации муниципальных служащих и государственных гражданских служащих;

4) учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа государственной гражданской службы и учета стажа государственной гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы;

5) соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий муниципальных служащих и государственных гражданских служащих;

6) соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших муниципальную службу, и граждан, проходивших государственную гражданскую службу, а также членов их семей в случае потери кормильца".

Правовое регулирование и организация федеральной государственной гражданской службы находятся в ведении Российской Федерации. Правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а ее организация – в ведении субъекта Российской Федерации.

**Лекция 4. Цели, функции и задачи государственной службы, реализуемые в процессе ее организации и функционирования. Виды государственной службы**

Современное общество объединяет много различных социальных структур – как государственных, так и негосударственных. Каждая из этих структур занимает собственное место в системе социальных отношений, выполняет отведенную ей обществом роль в решении разнородных социальных задач. Однако государственная служба не представляет собой обособленную организационную структуру, как любая государственная или негосударственная организация. Она является неотъемлемым элементом любой организации, условием осуществления организацией своих функций.

Организационного олицетворения в масштабах общества и государства служба никогда не имела и не имеет. Только на общегосударственном уровне существуют структурные подразделения, в задачи которых преимущественно входит подготовка проектов нормативных актов, реестров служащих, предложений по подготовке и расстановке кадров. Поэтому речь должна идти о месте и роли государственной службы не как олицетворенного органа, а как совместной деятельности государственных гражданских служащих.

Государственная служба является продолжением и утверждением процесса формирования определенной организации или системы организаций. На самом деле, пока служба должным образом нс организована, нс имеет личного состава с определенными полномочиями, организация, как и вся ее схема и структура, остается малоэффективной, не способной выполнять возложенные на нее задачи. Только личный состав, служащие обеспечивают способность государственного органа к действию, к выполнению порученного дела.

Для понимания сущности государственной службы следует выяснить ее пределы и предмет. Как было установлено нами ранее, под термином "служба" наиболее часто понимается один из видов оплачиваемой общественно полезной деятельности, заключающийся в управлении и социально-культурном обслуживании граждан. При этом можно выделить следующие основные особенности труда служащих.

• Обладание особым предметом труда – информацией, которая одновременно является средством воздействия служащих на тех, кем они управляют.

• Служащие, как правило, собирают, обрабатывают, передают и создают информацию.

• Служба имеет оплачиваемый характер труда, т.е. за свой труд служащие получают зарплату.

• Служащие выполняют волю тех, кому они подчинены, кто оплачивает их работу.

• Служащие занимают руководящие должности в государственных, общественных и частных организациях.

Указанное место службы определяет ее роль как социально-организационного явления. Последняя может быть выражена двумя следующими положениями.

Во-первых, служба выступает в качестве движущей мощной системы, определяющей возможности функционирования государственных органов. Все остальные части внутренней структуры организации только обеспечивают деятельность службы и служащих. Понятно, что именно качество этой движущей силы, активность и профессионализм определяют ее деловой статус, уровень позитивной работы и престиж в глазах организаций и населения.

Во-вторых, служба направляет деятельность государственного органа и в процессе реализации компетенции сохраняет и обеспечивает это направление.

Любое современное государство характеризуется многообразием целей, задач и функций, от профессионального и четкого выполнения которых зависит эффективность функционирования того или иного государственно-организованного общества. Мировой опыт и состояние современных отношений в нашей стране свидетельствует о том, что современное общество нс может нормально функционировать и развиваться вне государства, независимо от его упорядоченного влияния на развитие важнейших общественных отношений. Этим и обусловливается необходимость в квалифицированном и мощном государственном аппарате.

При этом исторический опыт свидетельствует о том, что с изменением государства, его типа, характера и задач менялась и сама государственная служба.

Государственная воля реализуется посредством государственной службы, имеет различный характер и формируется различными субъектами. В демократическом государстве государственная воля реализуется народом, и тогда государство находится под контролем социума; в тоталитарном реализуется одним лицом, т.е. действует вне общественного контроля.

Определение цели и функций государственной службы является основой ее организации и функционирования, а также основой построения эффективного взаимодействия органов управления государственной службы с кадровыми службами государственной власти и управления.

Формулируя цель, отметим основные направления государственной службы. Как государственный социальный институт, она формирует общественно-политические и государственно-правовые предпосылки связи государственной службы с жизнью народа, т.е. в указанном направлении она раскрывает свою социальную природу. Кроме того, государственная служба должна создать объективную систему выявления и отбора людей для работы в госаппарате.

Цель государственной службы рассматривается как желаемое состояние системы, желаемый результат ее поведения, ради достижения которого выполняются различные управленческие действия. Определяя основные цели, необходимо исходить из двух предпосылок. Во-первых, государственная служба как государственный социальный институт должна сформировать условия для ее связи с запросами народа. Во-вторых, она должна создать четкую объективную систему организации работы госаппарата.

Цели государственной службы можно свести к следующим положениям:

– создание общественно-политических и государственно-правовых предпосылок, обеспечивающих реальную связь государственной службы с жизнью народа, уважение к ней, авторитет, понимание и поддержку в обществе;

формирование эффективной организации власти как на центральном, так и на местном уровне;

– внедрение новой идеологии функционирования власти как деятельности по обеспечению реализации прав и свобод граждан, как предоставления государственных и общественных услуг;

– создание качественного кадрового обеспечения государственных органов власти и местного самоуправления;

– поддержание в коллективах государственных органов такого социально-психологического микроклимата, который бы обеспечил надлежащее выполнение должностных обязанностей, способствовал бы развитию профессиональных качеств государственных гражданских служащих, формировал бы рациональные служебные отношения;

– укрепление и формирование новых финансово-экономических, научных и информационных основ функционирования институтов государственной службы;

– введение мониторинга функционирования институтов государственной службы и разработка рубрикаторов оценки эффективности их работы.

Обобщая, отметим, что главной целью функционирования государственной службы является достижение эффективности и экономичности с соблюдением социальных, правовых, организационных и психологических факторов.

Цель государственной службы реализуется через функции, которые работают на цель. Отметим, что функции, присущие государственной службе как общественному институту, отражают ее роль и назначение в обществе. Она должна обеспечить эффективное функционирование всех трех ветвей власти, с ее помощью могут быть реализованы интересы, права и свободы граждан.

В то же время государственная служба – это механизм достижения целей и выполнения задач государства, и в этом случае ему принадлежат функции, отражающие общие задачи государственной службы как части механизма государственного управления.

Функциям государственной службы присущи определенные особенности. *Во-первых*, они имеют целесообразный характер и осуществляются в рамках внутренней ее организации. *Во-вторых*, изменения организационной структуры государственной службы ведут к изменениям как компонентов, так и системы в целом. *В-третьих*, функции государственной службы имеют относительную самостоятельность по отношению к системе в целом. И, *в-четвертых*, функции имеют координационный характер, что позволяет согласовывать функции компонентов системы по горизонтали.

Определяя функции государственной службы, следует исходить из того, что государственная служба является неотъемлемой составляющей всех управленческих процессов, хотя се функции не тождественны функциям государственного управления из-за своеобразной роли и назначения в обществе этого социального института.

Вместе с этим государственная служба – инструмент внедрения в жизнь задач и целей государства, поэтому ей присущи функции, выходящие из общих задач государственной службы как части механизма государственного управления.

Функции государственной службы можно условно разделить на два уровня. *Функции первого уровня* отражают роль государственной службы в обществе и включают в себя:

– обеспечение эффективного функционирования органов власти;

– реализацию интересов, прав и свобод граждан;

– обеспечение реализации государственной политики в управлении общественными процессами;

– создание условий для привлечения на государственную службу наиболее профессиональных и преданных делу кадров.

*Функции второго уровня* выполняются непосредственно системой государственной службы. К их числу относятся:

– отработка квалификационных требований к должностям государственной службы;

– максимально объективный и гласный отбор, прием и продвижение по служебной иерархии кадров на основе их деловых и профессиональных качеств;

– статистический учет кадров по категориям и рангам;

– оценка рациональности и эффективности затрат на содержание и работу аппарата;

– формирование кадрового резерва;

– планирование служебной карьеры государственных служащих;

– надлежащее материально-техническое и технологическое обеспечение выполнения государственными служащими их функций;

– организация профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации персонала государственной службы;

– осуществление эффективного управления государственной службой;

– разработка форм публичной ответственности государственного аппарата.

Итак, *основными функциями государственной службы являются*:

– нормативно-правовое обеспечение функционирования государственной службы;

– осуществление государственной кадровой политики;

– планирование и прогнозирование развития государственной службы;

– анализ и оценка эффективности государственной службы.

Реализуя свои функции, государственная служба должна стать таким институтом, через который могла бы реализоваться демократическая сущность государства, поддерживалась бы свободная жизнедеятельность общества, а государственный аппарат стал бы лидером общественного развития.

Исходя из этих положений, более четко вырисовывается назначение государственной службы: она является главным средством реализации функций социального государства. Когда государственная служба качественно меняется, то сужается сфера государственного регулирования в экономике и духовной сфере, получают развитие саморегулируемые, самоуправляемые процессы. Отсюда меняется социальное назначение государственной службы: она предназначена через создание условий для эффективной деятельности государственных органов выражать и защищать интересы всех слоев населения. Государственная служба должна стать повседневным каналом связи государства и населения, основой их взаимодействия, а также выступать в качестве лидирующей силы, вести за собой общественное развитие[[4]](http://studme.org/44851/pravo/organizatsiya_funktsionirovanie_gosudarstvennoy_sluzhby#gads_btm).

Подобный подход способен обеспечить только такой государственный аппарат и такой его персонал, который сможет обоснованно выдвигать понятные для людей нормы поведения и труда, организовывать и регулировать социальную активность граждан, добиваться изменений и отслеживать их социальную эффективность. Государственная служба должна сочетать конституционно зафиксированные намерения и цели государства, его структуры, отношения и связи с кадровым потенциалом государства, а также воплощать их в общественную жизнь.

С учетом высказанных соображений относительно цели, функций и назначения государственной службы определяются *основные задачи государственной службы*.

• Охрана интересов общества, прав и свобод граждан. Это вызвано тем обстоятельством, что в последние годы снизилась роль многих политических институтов, а государственная служба остается основной сферой, где гражданин сталкивается с политикой.

• Достижение устойчивости основ и целостности государства. Государственный аппарат обязан наряду с выполнением требований Конституции РФ и законов РФ выполнять постановления органов государственного управления. В этом заключается основная обязанность государственной службы, при помощи которой обеспечивается управление государством.

• Обеспечение эффективности деятельности государственных органов на основе постоянного совершенствования функционирования аппарата, внедрения новых достижений науки и прогрессивных методов решения управленческих задач.

• Дальнейшая демократизация путей формирования и деятельности государственного аппарата, искоренение бюрократизма, протекционизма, коррупции, создание социальных, правовых и других условий, необходимых для успешной работы чиновников.

Воплощение в жизнь задач государственной службы требует решения многих правовых, организационных, кадровых, научных и других вопросов. Речь идет о формировании государственного аппарата нового типа и кадрового обеспечения государственной службы.