

ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов (РУДН)»  
Дисциплина «Теория государственного управления»

*Тема лекции:*

# Основные структурные элементы системы государственного управления

Старший преподаватель,  
кафедра таможенного дела  
Келексаев Давид Олегович

e-mail: [d.kelekhsaev@yandex.ru](mailto:d.kelekhsaev@yandex.ru)

- 1. Система государственных органов (институциональная подсистема).**
- 2. Нормативные правовые основания государственного управления (нормативная правовая подсистема).**
- 3. Информационные ресурсы системы государственного управления (информационно-коммуникативная подсистема).**
- 4. Человеческий потенциал системы государственного управления (кадровая подсистема).**
- 5. Корпоративная культура в системе государственного управления (социокультурная подсистема).**

**Государственный орган** — составная часть государственного аппарата, имеющая в соответствии с законом собственную структуру, определенные властные полномочия по управлению конкретной сферой общественной жизни, исполнение которых обеспечивается принудительной силой государства.

Совокупность государственных органов, осуществляющих практическую работу по реализации задач и функций государства, образует целостный иерархический комплекс, называемый **государственным аппаратом** или **институциональной подсистемой государственного управления.**

Понятие института (лат. *institutum* — установление, учреждение) послужило основой для развития одного из направлений западной науки государства и права — институционализма.

С точки зрения институционализма при рассмотрении проблем общества, государства и права системообразующей следует считать «институцию».

«Институция» — любое устойчивое объединение людей (государство, хартия, профсоюз, церковь, семья и т.д.) для достижения определенной цели. При таком подходе государство является хотя и важной, но лишь одной из многих институций, осуществляющих политическую власть, а право, создаваемое государством, — лишь одним из многих прав, так как каждая институция имеет свое право.

При рассмотрении основных структурных элементов системы государственного управления целесообразно употреблять термин «институциональная подсистема».

«Институциональная подсистема» — совокупность и связи институций-государственных органов исполнительной власти и управления, которые во взаимодействии друг с другом и в сотрудничестве с институтами гражданского общества реализуют государственно-управляющее воздействие с целью исполнения законов.

Государственный орган есть самостоятельный элемент государственного аппарата, который наделен властными полномочиями, в том числе возможностью принуждения, необходимой компетенцией и юридическими обязанностями.

Свою компетенцию (государственно-властные полномочия) государственные органы реализуют в следующих формах: издание нормативных правовых актов; принятие правоприменительных актов; организационная деятельность.

## *Признаки государственного органа:*

- 1) он имеет государственно-властные полномочия;
- 2) принимает решения, обязательные для исполнения;
- 3) обладает мерами государственного принуждения;
- 4) формируется в порядке, установленном законом;
- 5) действует в пределах предоставленной ему компетенции;
- 6) имеет установленное строение.

Государственные органы делятся на три основные группы, соответствующие их месту в системе государственного управления:

1. Высшие, которые подчинены непосредственно носителю верховной власти или являются, как правило, законодательными органами, органами верховного управления, надзора и суда;
2. Центральные — отраслевые и многоотраслевые органы, исполняющие законы, а также распоряжения носителей верховной власти и высших органов;
3. Региональные (территориальные) органы.

# Государственные органы классифицируются по нескольким критериям:

- по срокам полномочий — временные и постоянные. Временные органы создаются для достижения краткосрочных целей, постоянные функционируют без ограничения срока;
- месту в иерархии — высшие и местные;
- порядку формирования — первичные (избираемые непосредственно населением) и производные (формируются первичными);
- правовым формам деятельности — правотворческие (парламенты), правоприменительные (правительство), правоохранительные (органы внутренних дел, суды);



- ветвям власти — законодательные, исполнительные, судебные;
- универсальности компетенции — общей компетенции, специальной (отраслевой) компетенции;
- способу принятия решения — единоличные, коллегиальные;
- виду государственной деятельности — гражданские, военные, правоохранительные, специализированные;
- формам и методам осуществления функций государственного управления — политические, административные, фискальные, силовые, экономические, финансовые, контрольно-надзорные, консультационные, координационные.

# **Нормативные правовые основания государственного управления (нормативная правовая подсистема)**

Система государственного управления имеет в своем составе такой сложный элемент, как нормативно-правовая подсистема — совокупность норм права, которые реализуются институциональной подсистемой в управленческой деятельности.

Нормы права как общие правила поведения устанавливаются или санкционируются государственной властью и поддерживаются ее принудительной силой.

Различают нормы моральные и нормы права.

Норма моральная — форма нравственных требований, регулирующих поведение людей посредством общих предписаний и запретов, распространяющихся на однотипные поступки.

Норма права — установленное государством общее правило поведения, регулирующее общественные отношения.

# Различия между

## нормами морали и нормами права:

- 1) нормы морали возникают раньше, чем нормы права;
- 2) нормы морали существуют только в общественном сознании, сознании людей, а нормы права закрепляются в специальных нормативных актах и образуют единую систему;
- 3) нормы права имеют строго определенное время действия, вводятся и упраздняются в конкретные сроки, а нормы морали складываются в общественном сознании и изживаются из него постепенно;
- 4) нормы морали обеспечиваются силой общественного мнения, а нормы права — принуждающей мощью государственного аппарата через юридические санкции;
- 5) по отношению к человеку право выступает в качестве предоставляющего возможности, а мораль — в качестве налагающей обязательства.

Мораль и право выступают как два взаимосвязанных феномена.

Мораль — совокупность норм, существующих в обществе и регулирующих отношения между его составными частями;

Право — система особых правил поведения (юридических норм), выражающих официально признанную волю гражданского общества, направленную на создание в общественных отношениях порядка, позволяющего согласованно реализовывать основные интересы субъектов социальной жизни.

# Нормы права по различным критериям подразделяются на следующие виды:

- регулятивные (содержащие правила нормальной деятельности: уполномочивающие, обязывающие, запрещающие), охранительные (защищающие урегулированные правом отношения) и специализированные (закрепляющие юридические понятия и определения);
- материальные (определяющие права и обязанности) и процессуальные (закрепляющие процедуры осуществления этих прав);
- диспозитивные, императивные, поощрительные, рекомендательные, дискреционные;
- постоянные, временные.

# **Информационные ресурсы системы государственного управления (информационно-коммуникативная подсистема)**

Под информационной средой понимается сфера деятельности, связанная с созданием, распространением, преобразованием и потреблением информации в государстве и обществе. Исходя из особенностей информации как объекта права и действий субъектов по ее поводу информационная сфера разделяется на три предметные области: создания и распространения исходной и производной документированной информации; формирования информационных ресурсов; потребления информации.

В предметной области создания и распространения исходной и производной документированной информации действуют субъекты-производители информации (граждане и их объединения, ученые и специалисты, организации, органы государственной власти и др.). Их отношения регулируются законодательством о производстве и распространении информации, выступающим составной частью информационного законодательства, в которое входят конституционные, информационные правовые нормы, специальные законодательные и иные правовые нормы.

Система государственного управления всегда испытывает информационную потребность, которая отражает намеченные (заданные) цели и однозначно определяемые этим задачи. Она выражается составом и содержанием информации, необходимой и достаточной для целей управления, которая в самом общем виде характеризуется как информация о фактическом и желаемом состояниях объекта управления. Для удовлетворения информационной потребности системе государственного управления нужны информационные ресурсы.

### **Информационные ресурсы — это:**

- 1) информация, зафиксированная на материальных носителях и хранимая в информационных системах (библиотеках, архивах, хранилищах, фондах, банках данных, системах знаний и т.п.);*
- 2) документы и массивы документов в информационных системах;*
- 3) продукт деятельности наиболее квалифицированной части общества.*

Информационный ресурс может принадлежать одному человеку, группе лиц, организации, государственному органу, городу, стране, миру.

# **Человеческий потенциал системы государственного управления (кадровая подсистема)**

Человеческий потенциал — вероятные и реальные, количественные и качественные характеристики способностей личности, группы, организации воспроизводить и преобразовывать поведение, добиваться необходимых результатов в условиях ограниченности ресурсов, многообразия правил и ситуаций внешней среды, асимметричности информации.



# Структура человеческого потенциала

- базовый, куда входят физическое, психическое, социальное здоровье
- деятельностный, включающий физиологический, психологический, интеллектуальный, социальный и культурный потенциал

Привлечение человеческого потенциала в систему государственного управления — длительный процесс, осуществляемый через механизм кадровой политики.

**Под кадровой политикой** на государственной службе понимается последовательная деятельность государства по формированию требований к государственным служащим, их подбору, подготовке и рациональному использованию с учетом состояния и перспектив развития государственного аппарата, прогнозов качественной и количественной потребности в кадрах государственных служащих.

Государство как единственный работодатель государственных служащих предъявляет необходимые требования к их квалификации и способностям, поведению на службе и вне ее, включая вопросы служебной этики, отношение к политике, качеству исполнения ими обязанностей в соответствии с государственными должностями.

Главной целью кадровой политики на государственной службе является формирование такого человеческого потенциала, который в профессиональном и культурном отношении позволял бы обеспечивать эффективное функционирование и совершенствование деятельности государственного аппарата в динамично изменяющейся среде.

*Кадровая политика на государственной службе сопровождается нормативно-правовым, организационным, научным, информационным, учебным и методическим обеспечением. Основными ее направлениями являются:*

- 1) создание благоприятных и равных социальных условий и правовых гарантий для проявления каждым государственным служащим способностей и знаний;
- 2) отражение в стратегии развития государственного управления стимулирования профессионального роста, качества и эффективной трудовой деятельности государственных служащих;
- 3) формирование и реализация программ подготовки кадров для государственной службы и профессионального развития государственных служащих;
- 4) обеспечение системного подхода в работе с кадрами всех видов государственной службы;
- 5) формирование системы мониторинга общественного мнения о результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих;

- 6) развитие механизма предупреждения коррупции, выявления и разрешения конфликта интересов на государственной службе;
- 7) упорядочение и конкретизация полномочий государственных служащих в должностных регламентах;
- 8) совершенствование порядка подбора, перемещения, а также технологий оценки профессиональной деятельности государственных служащих;
- 9) внедрение системы показателей эффективности профессиональной деятельности государственных служащих;
- 10) совершенствование механизмов формирования и профессионального обучения кадрового резерва;
- 11) определение квалификационных требований к государственным должностям, порядка их замещения и исполнения, форм и механизмов контроля в этой сфере, составление реестра государственных должностей и обеспечение его практической реализации;
- 12) обоснование финансовых и иных материальных затрат на содержание государственного аппарата; классификация издержек по отдельным видам государственных должностей; оценка рациональности и эффективности затрат на государственный аппарат.

# Корпоративная культура

в системе государственного управления

(социокультурная подсистема)

Корпорация (лат. corporatio — объединение) есть совокупность лиц, объединившихся для достижения общих целей, осуществления совместной деятельности и образующих самостоятельный субъект права — юридическое лицо.

Если управление является способом сознательного регулирования отношений между людьми и одновременно поиском сохранения и развития их жизнедеятельности, то корпоративная культура — это качество управленческих отношений, осуществляемых на профессиональной основе. Поэтому корпоративную культуру как социокультурную подсистему можно рассматривать в виде матрицы, содержащей множество ментальных схем, указателей к представлениям, разделяемым государственными служащими в процессе достижения ими качественных показателей государственного управления.

Принципиально важно при рассмотрении корпоративной культуры в системе государственного управления коснуться содержания самого понятия «культура» (лат. *cultura* — возделывание, обработка, воспитание, образование, развитие, почитание).

Культура — феномен, рожденный незавершенностью, открытостью человеческой природы, развертыванием творческой деятельности человека, направленной на поиск сакрального смысла бытия.

Государственная служба — особый вид социальной деятельности, которая ограничивает самореализацию человека регламентируемыми и контролируемым моделями поведения вследствие того, что правовая регуляция дополняется этической: от государственных служащих ждут гражданской и социальной ответственности в силу их статуса представителей государства в обществе.

Специфическим способом достижения цели государственной службы является не только использование властных полномочий, но и формирование социокультурного климата в органах государственной власти, гуманистического менталитета как стереотипов, проявляющихся на иррациональном уровне. Это основа основ корпоративной культуры. Существование государственного служащего в меньшей степени зависит от его уровня жизни и свободы, чем от тех моральных и нравственных ценностей, на которых строятся отношения в системе государственного управления.

## **Главные функции корпоративной культуры в системе государственного управления могут быть представлены следующим образом:**

- 1) **смыслообразующая** — влияние на менталитет участников совместного труда, по результатам которого в сознании людей и структуре личности происходит смена прежних индивидуалистических ориентаций на корпоративные;
- 2) **воспроизводственная** — обновление интеллектуального человеческого капитала, от размеров которого зависят трудовые возможности участников совместного труда, его культура и качество;
- 3) **консолидирующая** — привлечение так называемых скрытых возможностей участников совместного труда: знаний, творчества, стремления к самовыражению, системы мотивации, опыта;
- 4) **технологическая** — применение разнообразных технологий, оптимизирующих управленческий процесс, исключая из него все виды деятельности и операции, которые не являются необходимыми для получения социального и экономического результата;
- 5) **новационная** — мультипараметральное влияние корпоративной культуры на количественную и качественную составляющие управленческого труда;
- 6) **системообразующая** — интеграция и взаимодействие коллективно разделяемых смыслов, символов, норм и образцов поведения в процессе совместного труда.



**Спасибо за внимание !**

