

Лекция 1. «Государственная служба в системе государственной власти и управления»

- 1. Место и роль государственной службы в системе государственной власти.**
- 2. Общенаучные подходы к теории государственной службы.**
- 3. Теоретические проблемы государственной службы.**

Вопрос 1. Место и роль государственной службы в системе государственной власти.

Государственное управление – сознательное, целенаправленное воздействие государства на общество как систему по реализации государственной власти, целей задач и функций государства

В широком смысле под *государственным управлением* понимается *публичное управление делами государства и общества, которое осуществляются всеми органами государства и во всех ветвях власти* (основные субъекты - полномочные органы государственной власти – законодательные, исполнительные, судебные, их управленческие функции реализуются лицами, занимающими государственные должности (политики)

В узком смысле слова *государственное управление* – это только *исполнительная деятельность государства, его органов и должностных лиц.*

Механизм государственного управления

- первый (верхний) уровень будет занимать *концептуальная, научно-теоретическая база* государственного управления;
- второй уровень – *нормативно-правовая база* государственного управления;
- третий уровень – *организационные основы* этого управления в лице государственного аппарата и государственной службы;
- четвертый уровень – *технологический – формы, способы и методы* государственного управления

Основные подходы к определению места и роли государственной службы в системе государственного управления

- как механизм государственного управления
- как институт государственного управления
- как обеспечение и исполнение управленческих полномочий государственных органов

Основные отличия государственного управления от государственной службы:

- Государственное управление является первичной функцией различных ветвей и органов государственной власти. Одно из характерных свойств государственной службы – преимущественно управленческий характер деятельности ее кадров;
- Другое отличие заключается в том, что государственные служащие призваны быть профессиональными управленцами, тогда как от лиц, занимающих государственные должности (политики), этого в большинстве случаев не требуется;
- Управление предполагает не только принятие решений, но и другие социальные действия – сбор, обработку и обобщение информации, подготовку проектов решений, организацию исполнения, координацию деятельности, регулирование и ряд других функций управления, которые осуществляют государственные служащие.

Вопрос 2. Общенаучные подходы к теории государственной службы.

Теория - система основных идей той или иной отрасли знаний, форма научного знания, дающая целостное и объективное представление о предмете

Методология - это учение о принципах, структуре, организации и методах научного познания; это концептуальный, доктринальный взгляд на предмет исследования.

Предметом теории и методологии выступает такое сложное социальное явление, как **государственная служба**

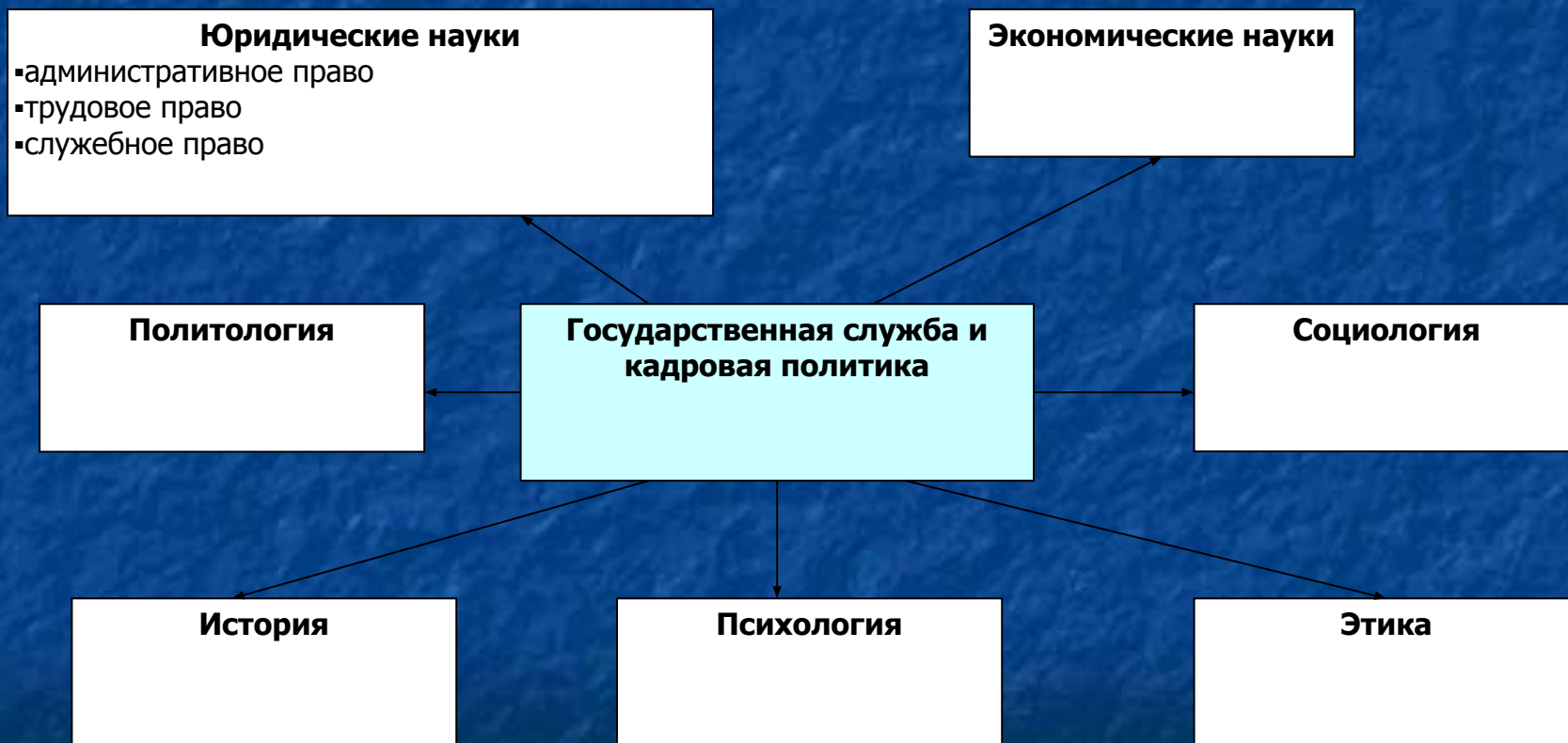
Понятие «государственная служба»

Впервые в современной России понятие «государственная служба» было введено в систему элементов государства и государственного управления в декабре 1993 г. в соответствии с Указом Президента РФ «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе».

Определение данному понятию было дано в Федеральном законе № 119-ФЗ от 27 июля 1995 г. «Об основах государственной службы Российской Федерации».

Войдя в систему органов государственного управления, государственная служба приобрела свойства реального объекта социальной действительности и сама стала рассматриваться в качестве самостоятельного правового, организационного и социального феномена.

Отрасли научных знаний, рассматривающие вопросы государственной службы



Общенаучные подходы (принципы):

- **системный подход**, позволяющий рассматривать административную власть как систему. Требуется рассматривать государственную службу в структурно-функциональном отношении
- **принцип единства концептуальных и правовых основ государственной службы**, предполагающий то, что теоретические установки и нормативно-правовая база государственной службы должны быть адекватны друг другу и не противоречивы
- **исторический подход** к изучению государственной службы и государственности в целом
- государственная служба России не может не учитывать **современные национальные особенности страны**
- **важно учитывать зарубежный опыт государственного управления**
- Принципиально важно, чтобы теоретические поиски, научные концепции организации государственной службы **сочетались и увязывались с реальной административной практикой**
- **разумный баланс политической и административной ветвей государственной власти**
- особого внимания требуют вопросы **взаимодействия государственной службы с гражданским обществом** (государственной службы представляющей государство, и местного самоуправления, представляющего гражданское общество).

Теория и методология административной власти включает в себя:

1. философские доктринальные основания и концептуальные идеи

С возникновением государства возникла и стала укрепляться государственная служба как механизм и инструмент реализации внешних и внутренних функций государства

В качестве основных концептуальных идей и положений, позиционирующих и определяющих такое явление, как государственная служба, следует назвать следующие:

- определение государственной службы как особой сферы профессиональной управленческой деятельности людей, как публичного социально-правового института, предназначенного для реализации функций государства и служащего не частным интересам, а государству и обществу;
- представление государственной службы как демократического института, подконтрольного гражданскому обществу.

Теория и методология административной власти включает в себя:

2. понятийный аппарат

С 1995 г. в России стал формироваться понятийный аппарат государственной службы, закрепленный в:

- федеральных законах
- указах Президента РФ
- постановлениях Правительства РФ
- в научных статьях и учебных пособиях.

В нашу жизнь прочно вошли понятия:

- «государственная служба»
- «система государственной службы»
- «федеральная государственная служба»
- «государственная гражданская служба»
- «должности государственной службы»
- «государственный служащий»
- «конфликт интересов на государственной службе» и т.д.

Теория и методология административной власти включает в себя:

3. принципы государственной службы

Принципы — это концептуальные идеи и исходные базисные положения теории и организации государственной службы

Выступают:

- как выражение объективных закономерностей и тенденций функционирования и развития государственной службы
- как развитие целевых установок, ориентации, намерений субъектов государственного управления
- как требования гражданского общества к государственной службе и государственным служащим.

Принципы построения и организации государственной службы современной России сформулированы и **установлены в федеральных законах «О системе государственной службы Российской Федерации» 2003 г. (ст. 2) и «О государственной гражданской службе Российской Федерации» 2004 г. (ст. 4).**

Теория и методология административной власти включает в себя:

4. методы изучения теории и организации государственной службы

Научный метод - это способ, путь познания, достижения какой-либо цели, решения научной задачи.

В изучении процессов и отношений в государственной службе может быть использован весь комплекс научных методов:

- Исторический
- Социологический
- Гносеологический
- социально-психологический
- Статистический
- Сравнительного анализа
- Системный
- Структурно-функциональный
- Логический и другие.

Теория и методология административной власти включает в себя:

5. теоретическая модель государственной службы

Моделирование как средство углубленного изучения государственной службы — сравнительно новое направление в теории государственного администрирования.

В настоящий момент **российскими учеными разработаны следующие модели:**

- построения и организации государственной службы (системная модель);
- механизма функционирования государственной службы России;
- управления государственной службой.

Наряду с этим в теории и практике государственного управления существуют административная, трудовая, партийная, теократическая и другие модели государства и его государственной службы.

Понятие государственной службы

- механизм формирования, реализации и совершенствования институтов государственной власти и управления;
- инструмент и технология государственного управления, реализации функций государства;
- публичный институт реализации государственной власти;
- единство правового, социального и организационного институтов, регулирующих осуществление государственной власти;
- система государственных органов, имеющих служащих для выполнения государственных задач;
- система юридически регулируемой деятельности и отношений служащих органов государственной власти по обеспечению и исполнению их полномочий;
- способ и форма реализации связей и отношений между государством, гражданским обществом и человеком;
- совокупность процессов и процедур государственно-служебных отношений;
- публично-правовое отношение между государством как работодателем и госслужащим как наемным работником;
- особый вид профессиональной, управленческой деятельности административной или аппаратной.

Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ 15 августа 2001 г., **государственная служба** (гл. 2) квалифицируется как **комплексный публичный, социальный, правовой, организационный — институт по обеспечению выполнения государственными служащими функций государства, а также деятельности органов государственной власти, их аппаратов.**

В действующем законодательстве, например в Федеральном законе № 58-ФЗ от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации», сохранен прежний концептуальный подход Закона 1995 г. и дается следующее **нормативное определение государственной службы** (ст. 1):

«Государственная служба Российской Федерации — профессиональная служебная деятельность граждан РФ по обеспечению исполнения полномочий: Российской Федерации; федеральных органов государственной власти... субъектов Российской Федерации; органов государственной власти субъектов РФ... лиц, замещающих государственные должности РФ; лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ...».

Вопрос 3. Теоретические проблемы государственной службы

К числу наиболее важных проблем следует отнести:

- роль и место государственной службы в системе государственной власти и государственного управления;
- сущность, характер и предназначение государственной службы в стране;
- цели, задачи и функции государственной службы;
- типология (классификация) государственной службы;
- модели государственной службы;
- принципы построения и функционирования государственной службы.

Подходы, к сущностной характеристике государственной службы

1. **правовой**, смысл его состоит в том, что государственная служба рассматривается как **социально-правовой институт**

Его основная **цель** — обеспечивать интересы государства и общества.

Его главные **функции** — административная и сервисная, по существу, не имеющие политического характера

2. **деятельностный, политический**

Заключается в том, что государственная служба является профессиональной деятельностью по обеспечению полномочий государственных органов и поэтому носит **политический характер**.

Российский законодатель отдает предпочтение деятельностному подходу и определяет государственную службу прежде всего как профессиональную служебную деятельность.

Характер государственной службы

По своей сути и своему происхождению государственная служба носит ярко выраженный *публично-правовой характер*. Именно закон и право (административное, трудовое, служебное) определяют правовые и организационные основы и принципы государственной службы, устанавливают правовой статус государственных служащих, регулируют государственно-служебные отношения.

По своим социально-экономическим и политическим результатам и последствиям государственная служба носит *политический характер*.

По своему предназначению она носит *административный, управленческий и сервисный характер*.

Непосредственно же по качеству и эффективности выполняемой деятельности государственная служба носит *профессиональный характер*.

Цели государственной службы

С **уровневой точки зрения** цели государственной службы принято делить на:

- Стратегические
- Оперативные
- Текущие

Главная **стратегическая цель** административной власти - служить интересам государства, а через него — общества, народа, который согласно Конституции РФ (ст. 3) является «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации».

Служение государству и обществу, качественное обеспечение исполнения функций и задач государства, его органов и должностных лиц, повышение эффективности работы государственного механизма — главная цель государственной службы.

Кроме того, перед государственной службой политической властью, в соответствии с политической и социально-экономической ситуацией в стране, ставятся *среднесрочные и текущие цели*.

С отраслевой или содержательной точки зрения все цели государственной службы подразделяются на:

- **Политико-административные цели** направлены на укрепление государства и государственности, исполнительной вертикали власти, на практическое осуществление функций государства и эффективное исполнение полномочий государственных органов, на обеспечение единства и стабильности государственной власти в стране, на создание условий для связи государства с гражданским обществом, а в целом — на решение задач государственного управления.
- **Социальные цели** обусловлены ее социальным характером и предназначением государственной службы как социального института (выполнение конституционных требований государственной поддержки социальной сферы — образования, здравоохранения, пенсионного обеспечения, реализации социальных обязательств государства перед населением, регулирования и предотвращения социальных конфликтов в обществе, обеспечения занятости на рынке труда и т.д. Одной из целей в этой области является обеспечение социальных гарантий для работников государственного аппарата и членов их семей).

С отраслевой или содержательной точки зрения все цели государственной службы подразделяются на:

- **Экономические цели** направлены на повышение эффективности государственного регулирования экономики и управления государственной собственностью, на поддержку предпринимательства, снижение затрат на содержание государственного аппарата и т.д.
- **Правовые цели** ориентированы на претворение в жизнь законов и иных нормативных актов государственной власти, на обеспечение законотворческой деятельности в стране, на создание правовых условий для организации и функционирования государственного аппарата.
- **Организационные цели** направлены на организационно-техническое обеспечение органов государственной власти, на повышение уровня профессионализма и компетентности работников государственного аппарата, на приведение структуры и численности государственной службы в соответствие со стоящими задачами, на совершенствование норм, правил и процедур прохождения государственной службы.

Функции государственной службы

«Функция» в переводе с латыни означает «круг деятельности» или направление деятельности по достижению определенной цели.

Каждый государственный орган, его структурное подразделение, каждый госслужащий имеет свою, характерную только для них функцию.

Поэтому **государственную службу можно охарактеризовать как совокупность конкретных функций всех государственных органов и государственных служащих.**

Основные классификации функций государственной службы

с точки зрения содержательной деятельности государственных органов и их служащих, и в соответствии с ней государственная служба выполняет следующие основные функции:

- управленческую (административную);
- организационно-распорядительную;
- правовую;
- сервисную;
- социальную;
- экономическую;
- культурную;
- воспитательную.

Основные классификации функций государственной службы:

Отраслевая, в соответствии с ней В.Д. Граждан выделяет три группы функций:

- **Информационную** (познавательно-аналитическая, оценочно-экспертная, прогнозно-целевая, морально-правовая, документационно-архивная)
- **Организационную** (корпоративно-технологического обеспечения и коммуникативно-компьютерного обеспечения)
- **Технологическую** (подготовка государственных решений и их выполнение, принятие и реализация административных решений. Принятие государственных решений — это прерогатива политической власти, а административных решений — государственной службы).

Основные классификации функций государственной службы

с точки зрения ее граней (сущностных сторон):

- **как профессиональной деятельности** (прогнозирование, планирование, организация, распоряжения, координация, информация, стимулирование, контроль, подготовка проектов государственных решений и их выполнение)
- **как социального института** (реализация интересов, прав и свобод граждан, а также производство государственных социальных услуг в области безопасности, образования, здравоохранения и т.д.)
- **как публично-правового отношения** (правовая и социальная защищенность чиновников, создание благоприятных правовых и иных условий прохождения государственной службы, регулирование денежного содержания и численного состава государственных служащих).

Основные классификации функций государственной службы

Четвертая классификация связана с технологическими моментами государственного управления

Ее сторонники справедливо исходят из того, что главной функцией государственной гражданской службы является государственное управление.

В соответствии с разверткой управленческого цикла (по А. Файолю) можно сформулировать следующие функции государственной службы: **прогнозирование, организация, распоряжение, координация, контроль.**

Основные классификации функций государственной службы

Пятую классификацию дают представители юридической науки, которые понимают под функциями государственной службы прежде всего:

- **Правоприменительную;**
- **Правотворческую;**
- **Правозащитную;**
- **Регулирующую.**

Типология государственной службы

- **По разным основаниям и критериям — внешним и внутренним.** В системе публичного государственного управления она занимает срединное положение, находясь между политической властью и местным самоуправлением. В рамках государственной власти государственная служба представляет собой вторичную административную власть наряду с первичной политической властью (принцип дихотомии власти).
- Внутри себя государственная служба России **с уровневой точки зрения** подразделяется на **Федеральную государственную службу и государственную службу субъектов РФ.**
- **По ветвям власти** государственная служба делится на **законодательную (парламентскую), исполнительную и судебную** государственные службы.
- **По видам** государственная служба дифференцируется на **гражданскую, военную и правоохранительную.**

Модели государственной службы

Мировой опыт государственного строительства показывает, что существуют *административная, партийная, трудовая, либеральная, сервисная* модели государственной службы.

С точки зрения прохождения госслужбы существуют две традиционные модели:

- особенностью *должностной системы* является наличие реестра государственных должностей госслужбы с четко определенными полномочиями и условиями их замещения.
- для *карьерной системы* государственной службы характерны жесткая иерархия должностей, классов чинов, а также широкий перечень государственных гарантий и привилегий.

Классификация публичной службы в РФ

- публичная политическая служба;
- публичная государственная служба;
- публичная муниципальная служба.

Публичная политическая служба в отличие от двух других у нас не зафиксирована законодательно.

Поэтому вопрос о классификации и месте государственной службы в системе государственной власти нужно рассматривать шире — в контексте институтов всего государства и общества.

Выводы:

1. Государственное управление – сознательное, целенаправленное воздействие государства на общество как систему по реализации государственной власти, целей задач и функций государства.

2. Теория - система основных идей той или иной отрасли знаний, форма научного знания, дающая целостное и объективное представление о предмете.

3. Теория и методология административной власти включает в себя:

- философские доктринальные основания и концептуальные идеи;
- понятийный аппарат;
- принципы государственной службы;
- методы изучения теории и организации государственной службы;
- теоретическая модель государственной службы.

4. К числу наиболее важных проблем следует отнести:

- роль и место государственной службы в системе государственной власти и государственного управления;
- сущность, характер и предназначение государственной службы в стране;
- цели, задачи и функции государственной службы;
- типология (классификация) государственной службы;
- модели государственной службы;
- принципы построения и функционирования государственной службы.

Вопросы для самоконтроля:

1. Дайте определение понятию «государственное управление».
2. В чем отличие государственного управления от государственной службы?
3. Какие отрасли научных знаний рассматривают вопросы государственной службы?
4. Перечислите основные теоретические проблемы государственной службы.
5. Из каких уровней состоит государственная служба в Российской Федерации?