



**КАФЕДРА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
И КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ**

Лекция

**Тема: «ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ».**

**Капустин Валерий Борисович, кандидат
философских наук, доцент**

2011 г.

Учебные вопросы:

- 1. Теория бюрократии как научная основа развития государственной службы.**
- 2. Сущность современной российской государственной службы.**

Литература :

- Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, практика. – М., 2002.
- Богданов А.А. Тектология: всеобщая организация науки. – М., 1989.
- Вебер М. Избранные произведения. – М., 1990.
- Государственная гражданская служба в России: опыт и проблемы становления: материалы научной конференции. – М., 2005
- Государственная служба: научный подход. Зарубежный опыт. – М., 1995, вып. 9.
- Карпичев В.С. Теоретические основы государственной службы. В кн. Государственная служба: теория и организация. Курс лекций. – Ростов-на-Дону, 1998.
- Магомедов К.О. Социология государственной службы. - М., 2007.
- Мельников В.П., Нечипоренко В.С. Государственная служба в России: отечественный опыт организации и современность. – М., 2003.
- Мизес Л. Бюрократия. – Челябинск, 2006.
- Нечипоренко В.С. Теория и организация государственной службы. Курс лекций. – М., 2008.

Литература (продолжение):

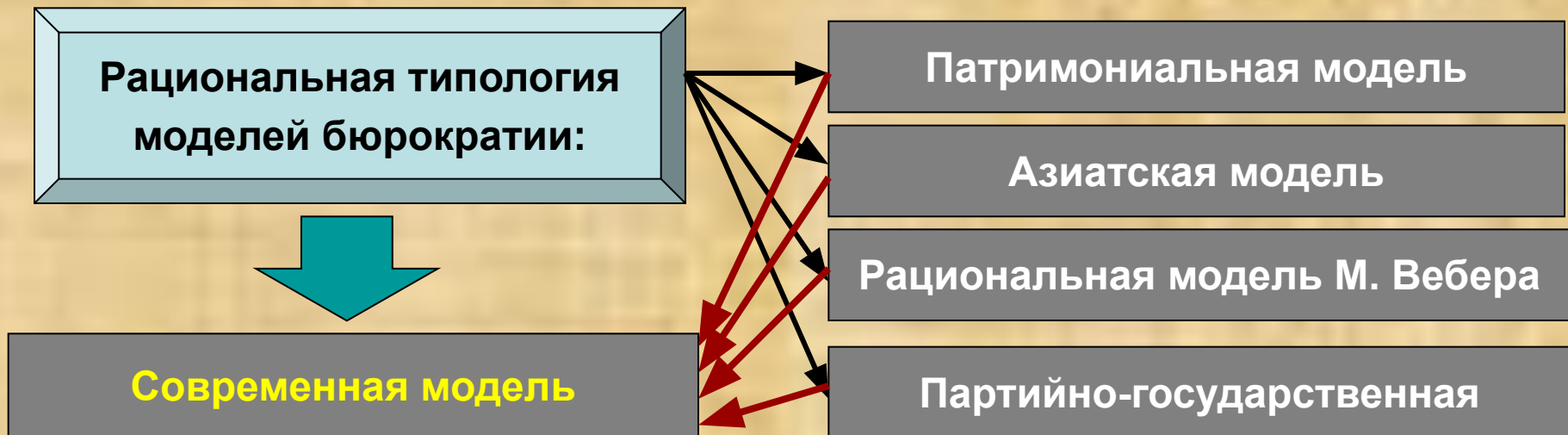
- **Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австрия. – М., 2002.**
- **Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации. Изд 3-е. – М., 2005.**
- **Романовский Н.В. Государственная служба Российской Федерации: понятийный аппарат как отражение процессов и проблем обновления. – М., 1997.**
- **Смольков В.Г. Бюрократия и бюрократизм: лекция. – М., 2005.**
- **Теоретические проблемы государственного управления и государственной службы. – М., 1997.**
- **Турчинов А.И. Целостность государственной службы в системе государственного управления России.// Государственная служба в современной России. – М., 2003.**

Актуальность темы обусловлена следующими обстоятельствами:

- Во-первых, поиск оптимальной модели построения государственной службы Россией не окончен, он незавершен, а значит должен являться предметом научного осмысления.**
- Во-вторых, учет и использование отечественного и зарубежного опыта формирования и функционирования государственной службы заслуживает пристального изучения, но в силу ряда объективных и субъективных обстоятельств не может быть формально перенесён в новую социальную реальность.**
- В-третьих, темпы изменения всех сфер общественной жизни ставят на «повестку дня» проблему создания более мобильных механизмов государственного управления, достаточных для удовлетворения динамично изменяющихся потребностей развития общества.**
- В-четвёртых, международная общественно-политическая мысль констатирует крах либеральных и коммунистических идей о снижении роли государства (государственной службы) по мере развития человеческого общества. Что означает повышение значения государства в современных условиях.**

Теория бюрократии как научная основа развития государственной службы.

- Государственная служба предназначена для реализации функций государственного управления, аппарат которого организован на принципах бюрократии. (бук. «власть стола»).
- Современное значение различно, но общим основанием может выступить – управление системами; иерархия профессиональных управленцев реализующих функции управления на правовых началах; система работы аппарата управления; социальный слой (страта) людей занимающихся управлением....
- Бюрократия, как социальное явление, исследовалось на протяжении всего периода своего существования.



Патримониальная модель бюрократии

Присуща феодальным государствам. В основе государственной службы лежат традиции и обычаи в отношениях между политическими руководителями и государственными служащими, между самими гос. служащими, между государственными служащими и гражданами.

М. Вебер определил
формы
патримониализма

Первичный патримониализм

Патримониализм

Султанизм

Общая черта – отсутствие правовых норм регулирующих государственную службу.

В основе обычаи, традиции: - назначение на должности по критерию личной преданности; - государственная должность для назначенного – личная привилегия; - исполнение обязанностей по личному усмотрению; - отсутствие регламентов служебной деятельности и др.

При исполнении должности чиновники опираются на традиционные методы: - личные связи, протекции, вознаграждения, взятки, подкупы, дары и др.

Азиатская («восточная») модель бюрократии

В
Н
Ы
е
ч
е
р
т
Ы
б
ю
р
о
к
и
и

Описана в середине XIX в.
К. Виттфогелем и К. Марксом

Государство – верховный собственник.
Аппарат государства формируется из
правлящего класса, имеет незначи-
тельную свободу действий и жесткую
централизацию.

Китай – более
2000 лет.
Россия до XVII
века.

- сдача экзаменов как форма контроля способностей при занятии вакантной должности;
- поддержание разобщённости бюрократии для исключения возможности «узурпации» власти;
- отсутствие специализации служащих;
- ограниченность служебной карьеры;
- личная зависимость служащих от правителя;
- запреты на неформальные отношения;
- финансовая зависимость;
- отсутствие гарантий против увольнений;
- наличие секретной полиции (цензоров) для контроля высшей и средней бюрократии;
- личная система всех назначений..
- и др.

Рациональная модель М. Вебера

Окончательно сформировалась в XX веке. Оценивая роль рациональной бюрократии М. Вебер считал её совершеннейшей формой социальной организации. Она присуща Европейским государствам перешедшим на правовые формы государственного регулирования общественных отношений

Ус
возни

Дальнейшее развитие идей М. Вебера связано с именем Президента США Вудро Вильсона.

Основные идеи:

- Централизованное управление.
- Отделение управления от политики.
- Профессионализм служащих.
- Организационная иерархия как условие финансовой и административной эффективности и др.

Идея Гудноу о дихотомии системы государственного управления:

- Политическое управление;
- Административное управление.

- суи
- И,
- делопроизвод
- и объективности
- дисциплина и контроль.

Партийно-государственная модель бюрократии

Господствовала в советский период в СССР и др. странах строящих Социализм.

Экономической
основой модели
является

О

Общественная собственность на
средства
производства

С
Н
О
В
Политической
основой модели
является

Господство правящей политической
партии

Н
Ы
е
ч
е
р
т
ы

- модификация личной системы назначений номенклатуры;
- рассмотрение гос. службы как узкопрофессиональной деятельности;
- ассимилированный подход к гос. служ., они не выделяются в из массы др. служащих;
- заработная плата не выше средней по стране.

О Современная (реалистическая) модель бюрократии

С
Н
О
Является результатом модернизации веберовской модели бюрократии в наиболее развитых странах. В РФ с 1993 года.

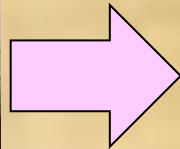
В
Н
Ы
е
Условия
возникновения

1. Изменение целей ГС, способствует развитию гражданского общества. Изменяется объем и качество государственных услуг населению.
2. Политизация бюрократии.
3. Включение в модель ГС неформальной структуры человеческих отношений позволяющих задействовать творческий потенциал ГС в интересах повышения эффективности государственного управления.
4. Увеличение роли и значения горизонтальной иерархии.
5. Перевод части государственных услуг на рыночные основы.
6. Привлечение опыта управления в бизнес-среде на гос. управление.
7. Усиление внимания к сохранению социальной ориентированности государства в части исполнения социальных обязательств.

Ч
е
р
т
ы
б
ю
р
о
к
р
а
т
и
и

Государственная служба

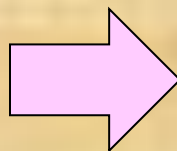
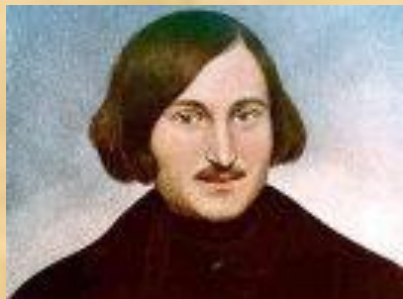
- Вид общественной деятельности людей
- Работа, занятие служащего
- Волевое, интеллектуальное физическое усилие человека
- Отдельное ведомство



Служить – быть пригодным полезным обществу; быть орудием и средством для достижения цели; быть нужным, надобным

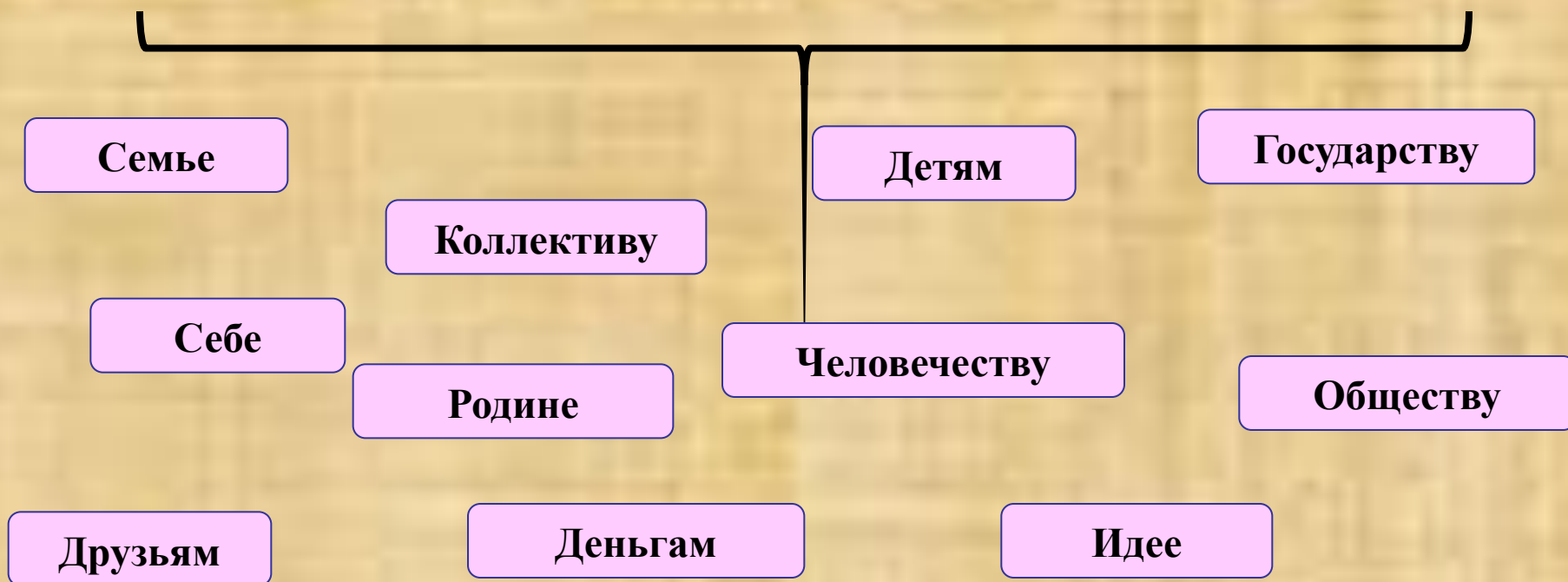
Даль Владимир Иванович

Сущность государственной службы



**«Назначение человека – служить, и
вся жизнь наша есть служба»**

Кому (чему) служить?



Основное предназначение государственной службы



Государственная служба

Цели государственной службы могут рассматриваться как упорядочение, повышение эффективности процессов формирования и реализации государственной власти и государственного управления, а также соединение ответственности за исполнение государственной должности с социально-экономическими гарантиями государственной службы

государственная должность
(элемент организационной структуры государственного управления)

государственный служащий
(принадлежность к персоналу государственного управления)

связывает

Гражданин
(государство призвано его обслуживать)

государство

общество

гражданин

система государственных органов

организационно-правовой смысл: четкость, ясность, определенность в отношениях между государственными служащими и государством, между государственным служащим и гражданином государства

государственный служащий

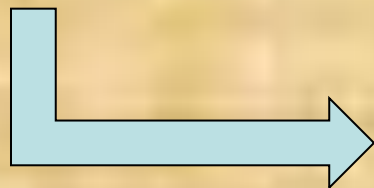
государственный орган

государственная должность

Сущность современной российской государственной службы.

После более чем 70 летнего перерыва, в начале 90 – х годов XX столетия появилась объективная потребность обоснования модели формирующейся Государственной службы России

В широком смысле



Государственная служба – деятельность по выполнению в пределах полномочий прерогатив государственной власти и управления;
- совокупность правовых, социальных и организационных норм, правил, стандартов, традиций по реализации Конституции, законов государства, его политических, экономических, социальных задач;
- публично-правовое отношение между государством и государственным служащим по поводу условий, методов и результатов служения государству и обществу.

(Государственная служба: теория и организация. Курс лекций. – Ростов-на-Дону, 1998.)

В узком смысле



Государственная служба – это практическое и профессиональное участие граждан в осуществлении целей и функций государства посредством исполнения государственных должностей, учреждённых в государственных органах.

(Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, практика. – М., 2002.)

Нормативная трактовка ГС

Государственная служба – профессиональная служебная деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению полномочий государственных органов и лиц, замещающих государственные должности.

(№ 79 -ФЗ От 27 июля 2004 г. Ст. 3)

Недостатки определения:

1. Из определения следует, что ГС трактуется как ведомственная, поскольку связана с полномочиями органа или должностного лица;
2. Не определено понятие «профессиональная» деятельность;
3. Формулировка «обеспечение полномочий государственных органов» носит расплывчатый характер.

Неточности рождают и более фундаментальные недостатки:

- ГС ориентированы на создание комфортных условий для политических руководителей;
- политические руководители не являются специалистами по административному управлению;

Вклад
учёных
РАГС

Государственная служба – не только профессиональная служебная деятельность, но и система социальных институтов – правового, социального, организационного, экономического, политического и нравственного.

На уровне государства и общества:

- реализация законов государства и его социальной политики;
- определение места и роли ГС в социальной и организационной структуре общества;
- взаимодействие с политической элитой общества;
- реализации экономической политики государства;
- соблюдение норм общественной морали.

На уровне ГС социальные институты проявляются:

- формирование и реализация нормативно правовой базы ГС;
- удовлетворение всесторонних потребностей ГС;
- формирование и соблюдение корпоративных нравственных норм деятельности и поведения.

На личностном (индивидуальном) уровне:

- правовой статус;
- экономический статус;
- организационный статус;
- социальный статус;
- нравственные устои

1. Специфический государственный институт

Определяется не только род занятий но и место службы (гос. орган)

2. Система, реализующая определенные функции

Организаторская, управленческая, представительская, охранная, информационная, нормативная, инновационная, оказание услуг и т. д.

3. Организационно-управленческая система

Характеризуется

- Совокупностью различных органов с разными функциями
- Необходимостью принятия управленческих решений
- Многообразием процессов

4. Система общественных отношений

Между государственными служащими и гражданами и между самими государственными служащими

5. Вид информационно-коммуникативной системы

Необходимость обеспечения гласности, доступности и объективности информации

6. Специфическая деятельность

Содержание деятельности должно соответствовать интересам общества, хотя алгоритмы, степень сложности, требуемые профессиональные навыки различны

7. Социальная общность

Необходима разработка и реализация сбалансированной кадровой политики

8. Сфера деятельности личностей определенного типа

Традиционалисты, идеалисты, фрустраты, реалисты, гедонические материалисты

Базисный вид характеризуется, как правило, сочетанием реализма и традиционализма

9. Господство определенных парадигм

Профессионализма, охранительная, репрессивная, чиновно-бюрократическая, реформаторская, бездействия, подчинительная

Спасибо
за внимание!

РАГС, тел. 436-06-33