**ПОВОЛЖСКАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**

**Кафедра \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

Учебная дисциплина: Муниципальная служба

### Курсовая работа

Тема 2. Государственная служба как социальный институт

***факультет 0610 - государственное и муниципальное управление***

**Выполнила:**

**студентка**

**заочного отделения**

**\* курса \* группы**

# \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*

**Проверил:**

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

## СОДЕРЖАНИЕ

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |
| Введение……………………………………………………….. | 3 |
| **1. Содержание государственной службы………………..****1.1. Понятие государственной должности…………………………….****1.2. Государственный служащий и государственная служба………****1.3. Правовой институт государственной службы…………………..****2. Основные принципы государственной службы…...**3. Социальные аспекты государственной службы: зарубежный опыт и россия………………………………….. | **5****5****7****10****13****18** |
| Заключение……………………………………………………. | 26 |
| Список использованных источников……………………… | 27 |

**ВВЕДЕНИЕ**

Слово "служба" имеет много значений. Под службой понимается и вид деятельности людей, и ведомственное подразделение (служба уголовного розыска МВД и др.), и самостоятельное ведомство (федеральная служба внешней разведки, федеральная налоговая служба). Здесь мы рассматриваем службу как один из видов платной общественно полезной деятельности, которая состоит в управлении, его обслуживании (делопроизводственном, техническом и др.) или социально-культурном обслуживании людей. Служащий - это гражданин, занимающий должность в какой-либо организации и за вознаграждение осуществляющий управленческую деятельность, либо социально-культурное обслуживание (врач, учитель, библиотекарь, инспектор, начальник цеха и т.д.). Все служащие - это профессионалы управления, социально-культурного обслуживания.

Закономерные для каждой страны увеличение объема управления, расширение систем образования, здравоохранения, социального обеспечения и т.п. влекут непре­рывный рост числа служащих. Их количество возрастает абсолютно и относительно, т.е. растет их удельный вес в общем числе работающих.

Все служащие являются профессионалами управления или социально-культурного обслуживания.

Служащие выполняют полезную работу. Специфика их труда состоит в том, что они:

* обладают особым предметом труда – информацией, которая в то же время выступает средством их воздействия на управляе­мых (обслуживаемых). Служащие, как правило, собирают, обра­батывают, передают, хранят, создают информацию (исключение – служащие строевых подразделений);
* воздействуют на людей, обслуживают их;
* непосредственно материальных ценностей не создают, но обес­печивают условия для их производства;
* обычно заняты умственным трудом;
* работают возмездно, получают заработную плату;
* занимают должности в легальных организациях, работают на про­фессиональной основе;
* работают в «чужих интересах», то есть выполняют волю тех, кому подчинены, действуют в интересах тех, кто оплачивает их работу.

 По последнему признаку (кто финансирует служащих, кому они подчинены, в чьих интересах действуют) можно различать служащих следующих организаций:

1) государственных;

2) муниципальных;

3) частных;

4) международных[[1]](#footnote-1).

В ст. 3 Закона об основах государственной службы содержит­ся такое определение: «Государственным служащим является граж­данин Российской Федерации, исполняющий в порядке, установлен­ном Федеральным законом, обязанности по государственной долж­ности государственной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств федерального бюджета или средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации».

Государственный служащий занимает государственную долж­ность и в установленном порядке использует соответствующие права, реализует должностные полномочия, выполняет государственные функ­ции.

Содержанием государственной службы является обес­печение исполнения полномочий государственных органов, оборона страны, охрана правопорядка. Государственные служащие выполня­ют государственные функции. Необходимо отметить, что государ­ственную службу закон связывает с исполнением полномочий, а зна­чит, с осуществлением исполнительной власти.

Задачи, стоящие перед государством, решаются именно государственной службой. В своей работе госслужащие используют определенные техничес­кие средства, но в основном их достижения, эффективность деятель­ности всего аппарата, зависят от организации труда, умения, добросо­вестности, активности служащих.

###### В данной работе пойдет речь как о государственных служащих, так и вообще об институте государственной службы и социально-правовых аспектах его функционирования.

**1. содержание государственной службы**

**1.1. Понятие государственной должности**

Ученые-юристы понимают должность в государствен­ных организациях как простейший элемент, клеточку управленческой структуры. "Государственно-служебная должность - это часть организационной структуры государственного органа (организации), обособленная и закрепленная в официальных документах (штатах, схемах должностных окладов и др.), с соответствующей частью компетенции госорганов (организации), предоставляемой лицу - государственному служащему в целях ее практического осуществления"[[2]](#footnote-2).

С одной стороны, должность есть первичный, нерасчлененяемый компонент аппа­рата, в определенной степени обособленный. Ее можно рассматривать как минималь­ный предел дифференциации властных функций и как средство стабилизации, форма­лизации деятельности служащего. Должность - простейшая ячейка аппарата, предназначенная для одного работника, определяющая его место и роль в управ­ленческом ансамбле. С другой стороны, это стабильный комплекс обязанностей и прав, юридическое установление, ориентированное на одного человека, который должен осуществлять часть работы организации.

Каждая должность образуется в распорядительном порядке. Актами компетентных органов, лиц определяются ее название, место в служебной иерархии (кому она подчинена, кто подчинен ей), порядок замещения. Она включается в штатное расписание, в единую номенклатуру должностей служащих. "Связующим звеном между структурой и компетенцией органов государства, с одной стороны, и его персоналом, - с другой, являются должности. Должность - это первичная ячейка органа (или его аппарата) с ее правовым статусом; это, образно говоря, служебное место. В то или иное время оно может быть занятым или вакантным. Должность предопределяет требования, предъявляемые к человеку, претендующему на ее за­нятие или уже занимающему ее, дает комплекс служебных и личных прав и обя­занностей служащего"[[3]](#footnote-3).

Организационная структура аппарата представляет собой структуру формализован­ных "социальных позиций", юридически закрепленных ролей. Конкретные лица, реализующие должностные полномочия, могут меняться, а их роли - нет. Изменение же статуса должности чаще всего не влечет за собой замены служащего. Должность как юридически формализованная роль актуализирует одни свойства личности, отрицает другие, безразлична к третьим. Изменения личных свойств служащего не ведет к изменению должности, формальной структуры, но может отразиться на неформальной стороне дела.

Статус должности как синтез ее организационно-правового положения состоит из двух частей: служебной и личной. Вторая ее часть регламентирует должностной оклад и личные права работника (размер отпуска, право на служебную квартиру, льготы и др.). Должность есть комплексное правовое образование, состоящее из норм ад­министративного, трудового и иных отраслей права. С помощью должностей обес­печиваются персонализация управленческих функций и правообязанностей, четкое разделение труда в аппарате, индивидуализация ответственности служащих. Система должностей имеет большое значение для профессионализации аппарата и повышения уровня компетентности его служащих: она нацеливает людей на приобретение определенных знаний и навыков, выполнение конкретной работы, занятие того или иного места в управленческих структурах, приобретение определенных служебных и личных прав.

Должность - это прежде всего служебные обязанности, во исполнение которых должны производиться необходимые действия, т.е. действия в интересах того, кто ее учредил, для достижения служебных целей. Служебные права носят обеспечительный характер, их объем призван создать служащему надлежащие условия для выполнения обязанностей. А значит, служащий обязан пользоваться ими. И вообще, понятие служебных прав условно: в отношении невластных субъектов - это права (давать задания, задерживать, привлекать к ответственности и т.д.). Но если рассматривать их с позиций государственного интереса (интереса организации), то служащий обязан распоряжаться, задерживать и т.п. - это его служебная обязанность. Поэтому служебные обязанности и служебные права часто объединяют одним понятием - полномочия, хотя, конечно, не всякое право является обязанностью. Наукой управ­ления разработано положение о балансе обязанностей и прав: необходимо их со­ответствие друг другу.

Что же касается еще одного компонента должности - личных прав, то их набор должен быть таким, чтобы стимулировать добросовестное выполнение служащим порученного ему дела. При этом необходимо учитывать, во-первых, возможность государства (организации), а во-вторых, не забывать о социальной справедливости, не допускать чрезмерного выделения обеспечения служащих из всей массы работающих, т.е. решать вопросы о социальном положении, в частности государственных служащих, необходимо в тесной увязке с тем. как живут страна и се граждане.

До 1993 г. все служащие государственных организации в законодательстве, на практике и в науке признавались государственными служащими. Иными словами, су­ществовало широкое понимание государственной службы. Правовые акты последних лет исходят из узкого понимания. Поэтому теперь необходимо различать должность в государственной организации и ее разновидность - государственную должность т.е. должность в органе государственной власти.

Государственные должности подразделяются на[[4]](#footnote-4):

1) должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федераль­ными законами (государственные должности РФ), конституциями, уставами субъектов Российской Федерации (государственные должности субъектов РФ) для непосред­ственного выполнения полномочий государственных органов (президент, председатель правительства, руководители органов законодательной и исполнительной властей, де­путаты, министры, судьи и др.). Это государственные должности категории "А",их можно назвать политико-судебными;

2) должности, учреждаемые в установленном законодательством порядке для не­посредственного обеспечения исполнения полномочия лиц, замещающих должности категорий "А". Это государственные должности категории "Б", их можно назвать патронатными;

3) должности, устанавливаемые государственными органами для исполнения и обес­печения собственных полномочий - это государственные должности категории "В" (административные).

Действующее законодательство закрепило еще один формальный признак госу­дарственной должности: она должна быть включена в Реестр государственных должностей Российской Федерации. Он состоит из перечня политических должностей (категории "А") и государственных должностей государственной службы. В Реестр государственных должностей государственной службы Российской Федерации вклю­чаются должности патронатные и административные (категории "Б" и "В"), клас­сифицированные по группам. Этот реестр утверждается Президентом Российской Федерации.

**1.2. Государственный служащий и государственная служба**

В ст. 3 Закона «Об основах государственной службы» содержится определение: «Государственным служащим является гражданин Российской Федерации, исполняющий в порядке, установлен­ном федеральным законом, обязанности по государственной должности госу­дарственной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств федерального бюджета или средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации».

Значит:

1) Государственным служащим может быть только гражданин РФ. Исключения из этого правила устанавливаются специальными нормами.

2) Государственный служащий занимает государственную должность и в уста­новленном порядке исполняет соответствующие обязанности: реализует должностные полномочия, выполняет государственные функции.

3) За свою службу он регулярно получает денежное вознаграждение не менее заранее определенного размера.

4) Оплата труда государственных служащих производится за счет средств феде­рального бюджета или бюджета субъекта Федерации, т.е. во всех случаях за счет средств, собранных с налогоплательщиков.

Под государственной службой в законе понимается профессиональная деятельность лиц (замещающих государственные должности категорий "Б" и "В") по обеспечению исполнения полномочий государственных органов. Будучи разновидностью службы вообще ч обладая всеми ее признаками, государственная служба имеет ряд спе­цифических признаков, определяющих ее качественное своеобразие.

Во-первых, это деятельность лиц, замещающих патерналистские и администра­тивные (категории "Б" и "В") государственные должности. Новый закон четко определяет субъектов государственной службы я при этом значительно сужает их круг.

Деятельность служащих государственных предприятий, учреждений, даже таких, как начальник железной дороги, ректор вуза, главный врач больницы, руководитель отделения пенсионного фонда, не говоря уже о библиотекарях, деканах, врачах и т.п., теперь официально не считается государственной службой. Более того, не считает закон государственной службой и деятельность Президента РФ, министров, губер­наторов, судей и иных лиц, замещающих политико-судебные государственные долж­ности (категории "А").

По правовому положению служащих государственная служба подразделяется на гражданскую и милитаризованную. О последней в Законе "Об основах государственной службы" ничего не сказано. Но вряд ли стоит сомневаться в том, что, например, офицер милиции, таможенный инспектор, командир воинской части нахо­дятся на государственной службе. Фактически названный Закон является Законом об основах гражданской государственной службы и, конечно, жаль, что об этом прямо в Законе на сказано. Но очевидно и то, что отсутствие в законе четкого положения о том, что он регламентирует гражданскую службу и не распространяется на ми­литаризованную. не прекратило существования последней.

Во-вторых, содержанием государственной службы является обеспечение исполнения полномочий государственных органов, осуществление государственных функций. Важно отметить, что государственную службу закон связывает с исполнением полномочий, а, следовательно, с осуществлением исполнительной власти.

«В любой системе социального управления, непосредственно или в конечном счете, люди управляют людьми. Это относится и к государственному механизму. Без персонала он представлял бы собой безжизненные структуры, правовые статусы и схемы взаимосвязей. В большинстве современных государств этот персонал включает в себя депутатский корпус и служащих представительных органов, органов ис­полнительной власти, судов, прокуратуры и других органов государства. На службе у государства находятся также солдаты, офицеры и генералы армии и других во­оруженных формирований»[[5]](#footnote-5).

В-третьих, государственная служба содержится за счет бюджетного финансиро­вания.

Задачи, стоящие перед государством, соответственно полномочия государственных органов выполняют государственные служащие. В своей работе они используют технические средства, но в основном их достижения, эффективность деятельности всего аппарата зависят от организации труда, умения, добросовестности, активности служащих. Поэтому понятно, какое существенное значение для страны имеет государственная служба, а, следовательно, правильное определение целей и направ­лений труда служащих, подбор кадров, распределение полномочий, стимулирование добросовестной работы и т.д. Некоторые ученые за рубежом утверждают, что хорошая администрация для общества важнее, чем хорошая конституция. И хотя такое мнение спорно, опыт многих стран свидетельствует о том, что там, где надлежащим образом не организован труд служащих, государство испытывает серь­езные трудности.

К сожалению, засилье чиновников в решении самых разнообразных дел общества, их эгоизм и корыстолюбие, низкий профессиональный уровень стали сегодня бичом России. И хотя государственный аппарат в федеральных органах власти за последнее время обновился более чем наполовину, а в регионах примерно на треть. Бывший Президент РФ Б.И. Ельцин отметил: «...В поры управления глубоко проникла несогласованность действий различных подразделений аппарата, продолжается принятие решений без учета их последствий. В новой России мы во многом продолжаем руководить и управлять по-старому»[[6]](#footnote-6).

 Кризис нынешней системы государственной службы напрямую отражается во всех сферах жизнедеятельности государства - в экономике, финансовой и банковской деятельности, в решении социальных вопросов, в науке и культуре, обороне и безопасности, межнациональной политике. Россия нынче подошла к тому рубежу, когда от качества государственной службы, ответственности чинов­ничества зависит судьба не только отдельных россиян, но и общее будущее. Государственная служба - важнейший инструмент государства. На всем пространстве России она должна быть в высшей степени организационно отлажена, законодательно обеспечена, укомплектована квалифицированными специалистами, способными глу­боко анализировать происходящие процессы, видеть далеко вперед, организовывать и проводить в жизнь принятые решения.

**1.3. Правовой институт государственной службы**

Правовой институт состоит из норм административного права. Он связан с Конституцией, с рядом финансово-правовых пра­вил, с уголовным, а особенно тесно – с трудовым правом.

Вопросы компетенции, деятельности государственных служащих регулируются всеми отраслями права. Например, работники агропро­мышленного комплекса часто обращаются к гражданскому, земель­ному праву, следователи МВД – к уголовному и уголовно-процессуальному, работники органов образования – к семейному. А инсти­тут государственной службы устанавливает только правовые основы ее организации и особенности правового положения государствен­ных служащих.

При советской власти так и не был принят закон о государ­ственной службе. Детально регулировалось лишь прохождение службы в Вооруженных Силах и органах внутренних дел. Существовали Временные правила о работе в госучреждениях и на предприятиях, утвержденные Декретом СНК РСФСР от 21 декабря 1922 г., ука­зы о введении классных чинов, рангов и специальных званий в неко­торых отраслях, Единая номенклатура должностей служащих (утв. Госкомтрудом СССР 9 сентября 1967 г.), Положение о дисципли­нарной ответственности в порядке подчиненности (утв. ВЦИК и СНК РСФСР 20 марта 1932 г.), перечни № 1 и 2 к Положению о порядке рассмотрения трудовых споров (лица, должности которых попали в эти перечни, – а таких лиц было более 20 млн., – не имели права обжаловать в суд свое увольнение).

Названными актами перечень основных источников института государственной службы, существовавших до 90-х гг., почти исчер­пывался. Негативную роль в законодательном регулировании и на­учной разработке этих вопросов сыграла Программа КПСС, приня­тая XXI съездом партии (1962). В ней говорилось: «Необходимо вести дело к тому, чтобы... навыками управления овладевали все более широкие массы, и работа в этом аппарате в перспективе пере­стала быть особой профессией».

После провозглашения в 1990 г. государственного суверените­та РСФСР, распада в 1991 г. СССР в России была создана новая, значительно расширенная, измененная нормативная база государствен­ной службы. Этот правовой массив состоит из Конституции, ряда федеральных законов и значительного числа подзаконных актов, а также актов субъектов Федерации. Новейший правовой материал отличается от того, который был до начала 90-х гг. тем, что он:

* состоит из актов Федерации и ее субъектов;
* более полно регулирует организацию государственной службы, правовое положение служащих;
* в этом институте повышена роль закона;
* воплотил многие идеи правового государства (разделение госу­дарственной власти, плюрализм в экономике и политике и др.);
* по-новому решил вопросы о понятии государственной службы, государственных служащих, их защите, о классификационных раз­рядах государственных служащих и об ограничениях их прав, об их отношении к политическим партиям. Важнейшее место в рассматриваемом институте принадлежит Конституции РФ. Многие ее статьи (1, 10, 12, 32, 71, 78, 83, 89 и др.) прямо или косвенно закрепляют основы государственной службы.

Следующим по значению актом, создавшим правовой фунда­мент государственной службы, является Закон об основах государ­ственной службы. Он закрепил общие положения, регулирующие оба существующих в России уровня государственной службы: федеральной и субъектов Федерации. В XX в. это первый комплекс­ный акт такого содержания, принятый и действующий на территории России.

Конституция и указанный выше Закон содержат положения, относящиеся и к федеральной службе, и к службе субъектов Феде­рации. А **вторая группа актов** регламентирует только тот или дру­гой уровень. Это: Положение о федеральной государственной служ­бе, утвержденное Указом Президента от 22 декабря 1993 г.; законы о государственной службе субъектов Федерации. А в 1997 г. был принят Кодекс государственных должностей Иркутской области (по содержанию – кодекс госслужбы области).

**Третья группа источников института** – федеральные акты, регулирующие правовой статус отдельных видов государственной службы. В их числе Федеральные законы: «О прокуратуре Россий­ской Федерации»; «О статусе судей в Российской Федерации»;

«О воинской обязанности и военной службе»; «О службе в таможен­ных органах».

Такую же юридическую силу имеют утвержденные Верховным Советом Российской Федерации в 1993 г. Положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и Положение о про­хождении службы в органах налоговой полиции.

Многие вопросы правового статуса работников налоговых инс­пекций регулируются Указом Президента от 31 декабря 1991 г. «О государственной налоговой службе». Еще одним примером под­законных актов является постановление Правительства от 16 января 1995 г. «О военизированных горноспасательных частях по обслужи­ванию горнодобывающих предприятий металлургической промыш­ленности и Дисциплинарном уставе военизированных горноспаса­тельных частей по обслуживанию горнодобывающих предприятий металлургической промышленности».

**В четвертую группу источников института государствен­ной службы** входят акты, регламентирующие отдельные элементы организации службы в целом или только определенных ее видов. Это, например, акты, регулирующие исчисление стажа, аттестации, кон­курсы, ответственность служащих.

В ст. 4 Закона об основах государственной службы содержит­ся такое правило: «На государственных служащих распространяется действие законодательства Российской Федерации о труде с осо­бенностями, предусмотренными настоящим Федеральным законом».

Иными словами, нормы трудового права в отношениях органов государственной власти, строевых подразделений со своими служа­щими могут использоваться лишь тогда, когда соответствующие воп­росы не регулируются административно-правовым институтом госу­дарственной службы.

В заключение этой главы, переходя к рассмотрению принципов и социального института государственной службы, следует сказать, что сейчас популярны идеи о необходимости принятия служебных кодексов как федерального, так и субъектов Федерации.

**2. основные принципы ГОСУДАРСТВЕННОЙ службы**

В ст. 5 Закона «Об основах государственной службы Россий­ской Федерации» провозглашено:

Государственная служба основана на принципах:

1) верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов над иными нормативными правовыми актами, должностны­ми инструкциями при исполнении государственными служащими должностных обязанностей и обеспечении их прав;

2) приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредствен­ного действия, обязанности государственных служащих признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина;

3) единства системы государственной власти, разграничения предме­тов ведения между Российской Федерацией и субъектами Россий­ской Федерации;

4) разделения законодательной, исполнительной и судебной власти;

5) равного доступа граждан к государственной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой;

6) обязательности для государственных служащих решений, принятых вышестоящими государственными органами и их руководителями в пределах их полномочий и в соответствии с законодательством Рос­сийской Федерации;

7) единства основных требований, предъявляемых к государственной службе;

8) профессионализма и компетентности государственных служащих;

9) гласности в осуществлении государственной службы;

10) ответственности государственных служащих за подготавливаемые и принимаемые решения, неисполнение либо ненадлежащее испол­нение своих должностных обязанностей;

11) внепартийности государственной службы; отделения религиозных объединений от государства;

12) стабильности кадров государственных служащих в государствен­ных органах.

Внимательное изучение текста статьи позволяет сделать вывод о том, что она детализирует три основных принципа государственной службы:

• законность (п. 1, 2, 3, 6, 7);

• демократизм (п. 4, 6, 9);

• профессионализм (п. 8, 10, 11, 12).

Законность и демократизм – общие принципы организации и функционирования исполнительной власти, которые своеобразно про­являются в организации государственной службы. А профессиона­лизм – это ее специфический принцип.

Анализ всего массива правовых актов, образующих институт го­сударственной службы, позволяет сделать вывод о том, что еще одним основным и специальным принципом государственной службы можно считать принцип социально-правовой защищенности служащих.

Все принципы службы являются проявлениями важнейшего начала исполнительной власти – эффективности.

**Принцип законности** означает признание:

а) верховенства Конституции, федеральных законов над иными правовыми актами;

б) обязательности законных решений вышестоящих органов и должностных лиц;

в) приоритета прав и свобод человека и гражданина. Государствен­ный служащий обязан строго соблюдать правовые акты, права граждан, делать все необходимое для их реализации и защиты. Можно назвать такие направления реализации идеи законности: служащий должен добиваться выполнения законов гражданами и организациями, он должен сам соблюдать законы, его права должны быть защищены.

Важнейшие проявления **принципа демократизма:**

а) полное и постоянное соответствие деятельности служащих ин­тересам граждан, общества, государства. Служащий действует в «чужих» интересах. При возникновении конфликта личных и публичных интересов он обязан руководствоваться последними;

б) общедоступность государственной службы. Ст. 32 Конститу­ции гласит: «Граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе». Из этого правила есть ряд исключений, которые не искажают, а наоборот, подтверждают его ценность. Общие ограничения связаны с наличием граж­данства, владением государственным языком, с возрастом по­ступления на службу, совместной службой родственников, со­вместительством, применением такого уголовного наказания, как лишение права занимать должности. Специальные ограниче­ния обусловлены спецификой отдельных должностей. В их числе: установление более высокого возраста для занятия дол­жности, предельного возраста и срока пребывания на ней, тре­бований определенного стажа, образования, здоровья. Так, на службу в милицию принимаются лица, достигшие 18 лет, год­ные по состоянию здоровья, имеющие среднее образование;

в) гласность в осуществлении государственной службы. Она связана с реализацией ст. 29 Конституции, закрепляющей право каждого свободно искать, получать информацию лю­бым законным способом, гарантирующей свободу массовой информации; статьи 42, провозглашающей право гражданина на достоверную информацию о состоянии окружающей сре­ды, с конституционными запретами вводить цензуру, скрывать факты и обстоятельства, создающие угрозу для жизни и здо­ровья людей. Гласность должна быть и в отношениях с раз­личными организациями, и в рамках самого государственного аппарата. Законодательством закреплено и право служащих получать информацию, необходимую для работы, знакомиться с личными делами и т. д.;

г) разделение государственной власти на законодательную, ис­полнительную, судебную. Это важнейшее проявление демок­ратизма всей государственной деятельности, всего государ­ственного механизма. Оно создает условия для повышения эффективности работы государственных служащих, усиления защиты их прав.

Таким образом, демократизм проявляется в содержании служ­бы (забота о правах и свободах граждан, общем благе), в ее народности и в формах ее осуществления (разделение труда, гласность, обще­доступность).

Исполнять обязанности врача или учителя необходимо на про­фессиональной основе, то есть постоянно, в течение определенного вре­мени, в рамках определенного коллектива и за регулярно получаемое вознаграждение.

**Профессионализма** требует и административная деятельность. Во-первых, для нее нужна компетентность, а она тем выше, чем больше знания и опыт работника. Профессионализм стиму­лирует приобретение знаний, их повышение, накапливание опыта рабо­ты. Во-вторых, осуществление исполнительной власти требует органи­заторских способностей. Обществу выгодно, чтобы лица, обладающие такими качествами, использовали их для решения общих дел, развивали их. В-третьих, оперативный, повседневный, созидательный характер административной власти предполагает, что ею должны заниматься непрерывно, уделяя ей значительное время, а значит, за плату, професси­онально. В-четвертых, административная деятельность требует высокой четкости, дисциплинированности, своевременного выполнения приказов вышестоящих органов. Профессиональные начала позволяют обеспе­чить более высокий уровень дисциплины, так как служащий за работу получает заработную плату, с нею связывает карьеру и др.

Принцип профессионализма государственной службы предполагает:

а) компетентность работников, то есть знание ими дела, наличие необходимого образования, стажа, навыков, системы повыше­ния квалификации. Кстати, у военнослужащих, работников ми­лиции физическая и служебная подготовка проводятся в обя­зательном порядке в рабочее время. Одна из основных обя­занностей служащего – поддерживать уровень своей квалификации;

б) систематическое, регулярное выполнение функций, операций, оформление, решение дел, стабильность служебных отноше­ний. Это позволяет работнику глубже познать стоящие перед ним проблемы, людей, овладеть необходимыми навыками, ме­тодами руководства; к тому же ощущение устойчивости пси­хологически раскрепощает служащего и благоприятно влияет на профессиональную деятельность. Отсутствие же гарантий, как известно, вызывает неуверенность, которая в свою очередь порождает приверженность к существующему в организации порядку вещей, снижает инициативу, принципиальность;

в) регулярное получение оплаты за свой труд не ниже заранее обусловленных размеров;

г) политическую нейтральность. Служащий должен действовать в соответствии с правовыми актами, но не партийными уста­новками; вопросы партийности не должны иметь большого значения при подборе кадров; служебное положение нельзя использовать в интересах политических партий, в государствен­ных органах нельзя создавать партийные организации.

Нужно учитывать, что «практически все развитые в эконо­мико-правовом отношении государства всегда стремятся фор­мировать государственный аппарат так, чтобы он и его служа­щие были бы свободны от политического влияния каких-либо партий, движений»[[7]](#footnote-7);

д) лояльность государственного служащего. Независимо от партийных и иных пристрастий он должен держаться в рам­ках законности, служебного долга, быть корректным, внима­тельным с людьми, как положено относиться ко всем, кто зависит от него, обращается к нему;

е) ответственность за неисполнение или ненадлежащее испол­нение должностных обязанностей, за качество подготавлива­емых и принимаемых решений. За свою деятельность слу­жащие могут нести дисциплинарную, административную, уго­ловную, материальную ответственность. А политические лидеры могут быть субъектами политической ответственности (отре­шение от должности, выражение недоверия, отставка).

Важнейшее средство обеспечения профессионализма – **номен­клатура** – отлаженная система подбора и выдвижения кадров. Пра­вильно организованная – она необходимый элемент профессиональ­ной службы. Без цивилизованной, контролируемой, законопослушной, ответственной номенклатуры демократия как система власти невоз­можна.

Заботу о **социальной, правовой защите служащих,** их эконо­мическом обеспечении тоже можно рассматривать как средство по­вышения профессионализма, а значит, и эффективности службы. За­щита служащих, их обеспечение осуществляются с учетом качества, стажа, важности работы. Значение, которое придается в последние годы этому аспекту службы, объем соответствующего правового мас­сива позволяют говорить о специальном принципе государственной службы: социально-правовой защиты служащих.

Реализация этого принципа означает прежде всего создание не­обходимых условий для нормальной деятельности, принятие мер к ус­транению препятствий осуществления служебных обязанностей. Госу­дарственный служащий не должен нести юридической ответственнос­ти перед гражданами за ненадлежащее выполнение своей работы.

В науке различают четыре вида ориентации служащих: на ха­рактер работы, условия работы, вознаграждение, карьеру.

На практике эти ориентации сочетаются в различных пропорциях. Выбирая работу, определяя свое отношение к ней, гражданин оценивает ее с названных позиций, отдавая предпочтение некоторым из них. А государство обязано использовать эти ориентации, чтобы создать сти­мулы для добросовестной, полезной для общества работы служащих.

Социальная и правовая защищенность служащих предполагает:

а) повышение престижа их труда. Госаппарат необходим, и его служащие должны не стыдиться, а гордиться своей принад­лежностью к категории «государственных слуг»;

б) достаточно высокую, регулярно выплачиваемую, заработную плату, размеры которой должны повышаться вместе с ростом квалификации, с увеличением стажа, снижением реальной сто­имости рубля, развитием экономики;

в) создание нормальных условий труда: обеспечение хорошо отап­ливаемыми, освещенными помещениями, транспортом; теле­фонизация, компьютеризация, правильная организация труда и т. д.;

г) государственное страхование, гарантированное высокое пен­сионное обеспечение;

д) обеспечение служебной перспективы. Общество заинтересо­вано в том, чтобы служащие работали лучше. Значит, их нужно заинтересовать, стимулировать повышение ими знаний, накоп­ление опыта, появление инициативы, добросовестное выпол­нение обязанностей, развитие чувства ответственности. Слу­жебная перспектива реализуется такими путями:

* стабильностью служебных отношений;
* повышением уровня квалификации, что влечет за собой уве­личение заработной платы, повышение в звании, категории, предоставление льгот за длительную службу и т. д.;
* продвижением по службе (перевод на более высокую долж­ность в этой же организации или в другой).

В условиях правильной организации работы государственной администрации карьера (продвижение по службе) работника преж­де всего зависит от его добросовестности, квалификации, идейной зре­лости и личных качеств. В таких условиях стремление делать карь­еру так же нормально, как стремление стать мастером спорта, докто­ром наук, хорошим художником, музыкантом и т. д., поскольку при этом гражданин старается работать лучше, повышать свою квалифи­кацию, то есть делает очень нужную и для себя, и для общества рабо­ту. А карьеризм расцветает там, где не объективные обстоятельства (соответствие качества работника более высокой должности), а субъек­тивное мнение вышестоящих должностных лиц является решающим.

К сожалению, идея служебной перспективы не везде осуществ­ляется последовательно. Заслуживают поддержки мероприятия по введению рангов, званий, категорий, разрядов для всех служащих го­сударственных и муниципальных организаций и установлению окла­дов в зависимости от них. Необходимо совершенствовать системы оплаты труда специалистов с тем, чтобы они могли повышать свой заработок, не только двигаясь «вверх» по служебной лестнице, но и оставаясь на своем рабочем месте по мере роста знаний, стажа и отдачи (профессионального роста).

**3. Социальные аспекты государственной службы: зарубежный опыт и Россия**

Динамический процесс социальных изменений в конце XX века принципиально новых качеств и навыков от профессиональных государственных служащих и руководителей: они должны владеть современными средствами и мерами реформирования государственных организаций, обладать способностью управлять инновационными процессами, преодолевать социальную и организационную инертность бюрократических структур. Современный служащий государственной администрации должен иметь высокую профессиональную квалификацию, обладать высоким уровнем политической культуры. Ему необходимы глубокие знания теории политики, теории управления, конфликтологии, теории принятия решений, социального прогно­зирования. Помимо этого, он должен в совершенстве изучить технику современного государственного администрирования, общую теорию административно-государ­ственного управления.

Такую профессиональную подготовку в странах Западной Европы и Америки можно получить в университетах или колледжах по специальности «public admi­nistration». В качестве примера можно привести Американский университет в Вашингтоне. Здесь создана Школа государственных дел (The school of public affairs). Школа имеет три кафедры: правительства, права и общества, государственного управления. Студентам предлагаются программы по государственному управлению, политическим наукам, праву, управлению государственными финансами, развитию человеческих ресурсов. Подготовка докторов наук проходит по специальностям: политические науки, государственное управление, право. Все программы объединены одной целью – развить в каждом студенте способности ученого, специалиста и лидера.

В России в 1992 г. Роскадры совместно с Учебно-методическим объединением вузов по направлению обучения «Менеджмент» разработали пакет документов об открытии новой специальности 07.18 (в настоящее время 0610) «Государственное и муниципальное управление». Комитет по высшей школе Миннауки России включил ее в перечень специальностей высшего образования и предоставил право кадровым центрам готовить специалистов данного профиля.

Перефразируя А. Барбюса, можно сказать, что профессиональное политическое образование поможет государственным администраторам «перевести» идеи и действия политиков с «государственного» и «политического» языка на язык гражданский. Именно поэтому государственное администрирование признано всем цивилизованным миром в качестве особо важной для общества деятельности, родившейся на пересечении политической теории и практики.

В отличие от «идеальной модели» бюрократии по Веберу, современная модель административно-государственной деятельности включает очень сложные характе­ристики. Постараемся выделить самые главные из них:

– применение современных методов социально-политической и социально-экономической диагностики, идентификации и распознавания образов, агрегирования информации и ее компьютерной обработки (с использованием методов математи­ческого моделирования социальных процессов при разработке управленческих решений на локальном, региональном и национальном уровнях);

– прогнозирование и учет в практической деятельности позитивных и негативных тенденций в развитии общественных явлений, разработка мероприятий по локали­зации и устранению недостатков, определение потребности в изменениях и ново­введениях и осуществление практических действий по их реализации;

– анализирование, обобщение и интерпретирование социальных, политических и экономических показателей, характеризующих состояние района, региона, страны;

– организация и проведение эмпирических исследований по изучению социально-политических и социально-экономических процессов в области (регионе, стране) для поиска оптимальных управленческих решений, принятие таких решений;

– прогнозирование развития социально-политических, социально-экономических и организационных процессов в объектах управления, проектирование программ нововведений и осуществление этих программ;

– применение рациональных приемов поиска, обработки, хранения и исполь­зования необходимой социальной, политической, экономической и научной инфор­мации.

Но на этом расхождения с «идеальной моделью бюрократии» по Веберу не заканчиваются.

Любой, кто имел дело с государственными служащими, может подтвердить, что бюрократия не является безразличной, предсказуемой и определенной, как она описана в идеальной модели Вебера. В системе государственной администрации, как и в любой другой организации, импровизация, отступление от формы и стремление «пустить пыль в глаза» при принятии решений являются обычными вещами. Государственные служащие обладают психологией и редко действуют в стерильных условиях, которые подразумеваются у Вебера.

Далее, бюрократия, по Веберу, служит высокостратифицированному авторитарному обществу, – такому, в котором средний гражданин «не возражает» бюрократу. Демократические страны Европы и Америки в конце XX столетия – это уже совершенно другое общество, в котором и обыкновенные граждане, и законодатели, не смущаясь критикуют государственную администрацию или призывают создавать комиссии по расследованию, для объяснения действий высо­копоставленных государственных служащих.

Сегодня государственные чиновники на высоких политических постах вынуждены прислушиваться к настроениям общественности и считаться с мнениями в пар­ламенте. Они не поступают – да и в действительности не могут поступать – толькона основании прецедента или бумажных процедур. Эксперты ООН по администра­тивно-государственной деятельности считают, что административно-государственное управление должно характеризоваться новым подходом. Принципиальное значение приобретает более широкое участие общественности в определении целей развития, разработке планов и принятии решений по государственным программам и проектам, а также по их осуществлению. Для того, чтобы административно-государственная деятельность была успешной, она должна приводить к изменениям в общих настроениях, буднях и образе жизни граждан.

Помимо этого, структура государственных служб к концу XX века претерпела существенные изменения во многих странах. До середины 70-х годов основной упор в административно-государственном управлении делался на деловые качества профессиональных государственных служащих, их политическую нейтральность и гарантированный срок пребывания в должности. Однако с конца 70-х важное значение стало придаваться политической деятельности, а в ряде случаев и активной политической роли государственных служащих (особенно тех, которые занимают высокие посты в административном руководстве и управлении). На практике это означает более быструю перестановку в рядах старших администраторов и придание политического характера определенным должностям. В некоторых странах (США, Франция) сотрудники гражданских служб становятся членами партий и партийными функционерами.

В конце XX века государственное управление достигло очень высокого уровня специализации. Сегодня служащие государственной администрации должны действо­вать преимущественно самостоятельно в своей узкой области управления, когда им даны лишь самые общие политические решения от президента или парламента. Многие из принимаемых ими решений должны быть на основе такого детального знания своей области государственного администрирования, которого нет у политических лидеров. Частое совпадение административных и политических функций является, следовательно, результатом требований современного государствен­ного управления, а не желанием власти профессиональных государственных служа­щих.

Профессор Йельского университета Д. Йейтс считает, что в наши дни при господстве «бюрократической демократии» в развитых странах мира уже нельзя говорить о действительном разделении властей. Бюрократия приобрела, по его мнению, законодательные функции, поскольку она является решающей силой при выдвижении законодательных предложений. Бюрократия играет также рель судебной власти, особенно в сфере регулирования. При этом бюрократия сохранила и свои исполнительные функции в сфере реализации государственной политики[[8]](#footnote-8).

Американские политологи М. Роскин, Р. Корд и У. Джонс считают, что можно выделить шесть основных направлений деятельности «государственного администри­рования»: исполнение решений, обслуживание, регулирование, лицензирование, сбор информации и коммунальное хозяйство.П. Вулл, автор книги «Американская бюрократия», полагает, что правительственная бюрократия на любом уровне выполняет по меньшей мере две из этих базисных функций (хотя, разумеется, есть бюро, которые специализируются только на одной функции, и есть такие бюро, которые выполняют несколько функций).

Первичная функция большинства правительственных бюро может быть определена просто как исполнение и проведение в жизнь законов, которые приняты законодательством, и политики, провозглашаемой исполнительной властью. Это есть, собственно, администрирование. Например, Соединенные Штаты проводят политику перекачки федеральных фондов штатам с тем, чтобы оплатить стоимость разнообразных программ благосостояния. Департамент здравоохранения и медицин­ской помощи осуществляет эту политику, решая сколько денег предназначается каждому штату и надзирая за тем, чтобы деньги были использованы для пред­назначаемых целей.

Британия проводит политику свободного медицинского обеспечения граждан. Ее служба Национального здравоохранения осуществляет эту политику, контролируя медицинскую подготовку, выдавая патенты докторам, управляя госпиталями и так далее. В России Министерство здравоохранения следит за распределением средств по отдельным регионам и областям, контролирует медицинскую подготовку, осуще­ствляет надзор за деятельностью учреждений здравоохранения.

Администрация есть воплощение общественной политики, и поскольку она выпол­няет политические решения, она также разрабатывает и принципы управления. Наряду со своими административными обязанностями, департаменты часто создают компании по рекламированию своей работы и убеждению общественности в выгодах относительно цели какой-либо программы. Во многих странах имеются постоянные программы по просвещению в таких сферах как пожарная профилактика, безо­пасность движения и охрана природных богатств.

В Великобритании исполнительные власти и администраторы надзирают за повседневными действиями своих департаментов, и высокие административно-должностные лица помогают разрабатывать предлагаемые законопроекты, так же, как помогают своим министрам отвечать на запросы членов парламента. Поскольку Британия (подобно Франции) обладает частично национализированной экономикой, такие основные отрасли как сталелитейные заводы, шахты, железные дороги, телеграфные и телефонные линии управляются правительственно-контролируемыми корпорациями, которые выполняют политические решения (обычно сохраняемые за частным сектором в Соединенных Штатах).

Что касается второй функции правительственной бюрократии – обслуживания, то многие правительственные агентства специально созданы для обслуживания населения (или специфических групп населения). Например, Бюро погоды в любой стране является лучшим примером обслуживающего агентства. Хотя мы, захватив с собой зонт в тот день, когда Бюро погоды обещало осадки, особо не задумываемся о его службе, тем не менее, это является жизненно важным для фермеров или рыбаков. Департамент сельского хозяйства Соединенных Штатов проводит исследования в области контроля за вредителями, землеустройства, племенного животноводства, распределения излишков продукции среди бедных и снабжает информацией о питании население. В Британии и России здравоохранение в основном обеспечивается правительством. В Швеции и Западной Германии правительство оказывает расши­ренную помощь в трудоустройстве. В России правительство обеспечивает также бесплатное образование на всех уровнях для тех, кто может и желает учиться.

Регулирующие функции правительства предназначены для поддержания благосо­стояния населения. В Соединенных Штатах. Комиссия по безопасности биржевой деятельности, например, защищает вкладчиков путем установления определенного порядка для регистрации новых эмиссий наряду с покупкой акций и облигаций. Великобритания имела законодательство о занятости с 1819 г., регулирующее рабочие условия на фабриках (аналогичные законы существуют в большинстве промышленно развитых стран).

Такое законодательство проводится в жизнь особыми агентствами. Департамент труда Соединенных Штатов, например, надзирает за выборами в профсоюзы, чтобы гарантировать их правомерное проведение. Выборы нового кандидата в скандально известный Объединенный Профсоюз горняков показывают, какой успешный результат могут дать регулирующие действия Департамента труда. В России действуют Комитет по занятости населения и Министерство труда и занятости населения Российской Федерации, которые следят за соблюдением трудового законодательства и регулируют проблему занятости в стране.

В Германии контроль за выполнением федерального законодательства прави­тельствами земель осуществляется Бундесратом (высшая палата национальной законодательной власти); федеральные административные суды обладают силой заставить земельные правительства подчиняться национальным законам. Во всех этих примерах регулирующие функции власти поддерживаются потенциалом силы. В США, например, агентства, занимающиеся вопросами регулирования, могут издавать приказы типа: «приостановить действие» или «прекратить действие». Хотя право­нарушители могут опротестовать эти приказы в суде, большинство предпочитает добровольно подчиниться.

Лицензионная деятельность администрации тесно связана с регулированием. Она позволяет правительству установить минимальные стандарты и ограничения в определенных областях. Например, если вы хотите заниматься частной практикой, получить права на вождение автомобиля, продавать недвижимость, преподавать в общественных школах, или работать парикмахером, вы должны удовлетворять определенным государственным стандартам. В Соединенных Штатах и других федеральных странах эти стандарты обычно устанавливаются каждым штатом или какой-либо федеральной единицей. В странах, таких как Франция или Велико­британия, национальные правительства устанавливают стандарты и критерии. Даже в США, однако, некоторые лицензии выдаются федеральными правительствами. Например, необходима лицензия для функционирования радио- или телестанции.

Еще одной важной функцией государственной администрации является сбор информации. Информация нужна для двух главных целей: определить, был ли нарушен закон, и принять политическое решение, что является целесообразным и основывается на фактическом свидетельстве. Например, если гражданин США жалуется, что его гражданские права были нарушены, должно быть проведено расследование – обычно отделом гражданских прав при Департаменте юстиции – прежде чем могут быть предприняты какие-нибудь действия. В России существует Комиссия по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации, куда можно обратиться в случае нарушения гражданских прав.

Агентство по защите окружающей среды должно знать о реальном загрязнении воздуха и воды, прежде чем сможет издать законы, касающиеся нарушений. Подобные расследования проводятся всеми современными государствами. В России их осуществляет Министерство экологии и природных ресурсов Российской Федерации.

Во Франции Агентство по защите окружающей среды провело обширное исследование национальных потребностей в энергии, прежде чем приступило к программе массированного использования ядерной энергии.

Некоторые агентства действуют при наличии жалоб. Другие, такие как Управление продовольствием и медикаментами (FDA) в США постоянно проводят различные исследования по собственной инициативе. FDA не допускает появления наркотиков на рынке – независимо от того, поступали жалобы или нет – пока не убедится, что лекарство или продукт питания безопасен и эффективен. В России аналогичной деятельностью занято Министерство здравоохранения.

Иногда возникает проблема посягательства на права личности. Тогда организации, такие, как, например. Федеральное Бюро Расследований (ФБР) в США, расследует подрывную деятельность и опрашивают друзей, соседей и членов семей подозреваемых лиц. Черта между расследованием, необходимым для обеспечения защиты общественных интересов и посягательством на личность достаточно тонкая и часто трудно сказать, где кончается одно и начинается другое.

Конгресс в США может решить, что небезопасные угольные шахты должны быть закрыты, только после того, как горные эксперты точно сформулируют, какие именно условия делают шахту небезопасной. В России существует Государственный комитет по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горнадзору при правительстве Российской Федерации (Госгортехнадзор). Многие законы также требуют административной интерпретации. Например, Конгресс США может запретить рекламу, направленную на обман, но определение что является обманом, выносит Федеральная торговая комиссия.

Бюрократы обычно не стремятся убедить законодателей принять их советы: члены парламента, как правило, с радостью принимают техническую помощь специалистов. Это сегодня важнейший канал влияния бюрократии на общественную политику. Иногда, разумеется, возникают конфликты. Ярким историческим примером может быть затяжной конфликт министра обороны в администрации Дж. Кеннеди, Р. Макнамары с военными экспертами по поводу увеличения затрат на вооружение. Подобным же образом президент Трумэн долгое время находился под интенсивным давлением со стороны экспертов Государственного Департамента по вопросу о признании Израиля как независимого государства.

Совещательная роль бюрократии присуща не только США, это – неотъемлемая черта всех современных высокоразвитых государств. Во Франции, например, законы и президентские указы вырабатываются и издаются с активной помощью бюрократии (особенно Государственного Совета), и профессиональные исполнители, таким образом, имеют возможность формировать политику. Бюрократы играют важную роль в структуре законодательной власти Германии. Эксперты и консультанты часто добиваются значительных успехов в убеждении своих политических руководителей принять их образ мышления по возникающему вопросу.

Когда закон принят, бюрократия должна его выполнять. В том случае, если этот закон является точным и определенным, все относительно просто. Однако обычно так не бывает. Например, Конгресс США издает закон, требующий, чтобы токсичные мусорные площадки были очищены. Закон позволяет Комитету по защите окружающей среды принять решения, необходимые для достижения этой цели. Комитет принимает целый ряд решений, так как каждая свалка не может быть очищена моментально, и каждая вызывает определенные экологические, экономические и политические проблемы. За решение, как достичь главной цели, становится ответственным данный комитет. Таким образом, в том случае, если государственному агентству принадлежит прерогатива принятия решения, как выполнить закон или осуществить политику, оно получает возможность издавать законы для общества.

Полномочия постоянных государственных агентств устанавливать правила также относятся к дискреционной деятельности. Например, повышение цен на пользование телефоном в США должно быть одобрено Комиссией общественного обслуживания. В России аналогичной деятельностью занят Комитет цен при Министерстве экономики Российской Федерации.

Одним из примеров установления правил государственной бюрократией была борьба за то, чтобы заставить производителя сигарет в США помещать преду­предительные надписи относительно разрушения здоровья на коробках с сигаретами и включать их в рекламу. В течение нескольких лет Федеральная торговая комиссия настаивала на этом. Комиссия опубликовала доклад Национального главного врача США (высшая должность в службе социального здравоохранения) о том, что сильное курение увеличивает опасность заболевания раком легких и значительно сокращает человеческую жизнь. Доклад взбудоражил общественность, давление на Конгресс усилилось, и с 1966 г. от производителей сигарет потребовали печатать предо­стережение об опасности на всех упаковках.

Однако Комиссия продолжила свою борьбу за еще более строгое антитабачное законодательство. Она разработала закон, запрещающий сигаретную рекламу по радио и телевидению и требующий, чтобы все сигаретные компании печатали предостережение о вреде курения в своих рекламных материалах.

Под давлением общественности в 1971 г. президент Никсон подписал этот закон. Американский политолог А. Фридшлер, на основании анализа этого прецедента пришел к следующему заключению: «Начало и продолжение сигаретного проти­востояния стало возможным, так как правительственные агентства обладают сегодня не только представительной, но и политической властью. Если бы решение относительно сигарет и здоровья было принято только Конгрессом, разумно предположить, что производители все-таки выиграли бы. Сигаретно-этикеточное противостояние является очевидным примером, как государственные агентства могуч влиять и даже определять общественную политику»[[9]](#footnote-9).

Итак, мы видим, что государственная бюрократия в конце XX века стала огромной властной политической силой, весьма далекой от «идеальной модели», созданной когда-то Вебером. Этот феномен требует постоянного серьезного теоретического и практического научного изучения, поскольку как и все социально-политические явления, он находится в процессе непрерывного изменения и развития.

Более того, государственно-административная деятельность – уникальный эле­мент в социально-политической системе, потому что характер этой деятельности оп­ределяется системой и в то же самое время от нее ожидают, что она может изменить систему. Однако государственно-административная деятельность – это средство для достижения цели, а не сама цель. Это значит, что административные возможности должны оцениваться адекватно национальным целям, с учетом исторического прошлого, культурных особенностей и различных факторов окружения.

Соответственно системы государственно-административной деятельности в раз­личных странах обязательно отличаются и будут отличаться одна от другой во многих важных аспектах, хотя и имеют много общих черт. Вообще сомнительно, что воз­можно создать общую модель государственно-административного управления, кото­рая была бы подходящей для всех развитых стран. Следовательно, и о содержании понятий «административно-государственное управление» и «государственное админи­стрирование» можно говорить с известной долей условности, имея в виду только наиболее общие, универсальные характеристики. Всегда необходимо помнить о разнообразии систем и положений в государственно-административной деятельности и об ограниченности моделей, когда их применяют в реальных ситуациях.

##### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В процессе развития законодательства о государственной службе будет усиливаться тенденция сведения сходных правоотношений в одну правовую отрасль. Законотворческий процесс в области государственной службы Рос­сии может привести к тому, что в ближайшем будущем появится новая от­расль - служебное право со своим предметом правового регулирования. С практи­ческой точки зрения итогом реформирования государственной службы станет вероятно, возникновение на месте устаревшей и неэффективной государственной службы современной публичной службы. Вместе с тем в системе государственной службы останется много места и для отношений, регулируемых частным правом. Ведь определенные государственные функции будут осуществлять служащие, имеющие отличное от правового статуса профессиональных чиновников правовое положение.

Служебное право должно стать регулятором государственно-служебных отношений не только в сфере деятельности государственных органов, внутригосударственной администрации, но и в области функционирования органов местного самоуправления. Со временем при четком разграничении публичного и частного права, законо­дательном оформлении публичной службы, создании служебного права нормы трудо­вого права перестанут играть существенную роль или вообще исчезнутиз общего регулирования государственной службы.

Понятно, какое огромное значение для страны имеет государственная служба, правильное определение целей и направле­ний их труда, подбор кадров, распределение полномочий, стимулиро­вание добросовестной работы и т. д. Некоторые ученые даже утвер­ждают, что хорошая администрация для общества важнее, чем хоро­шая конституция. И хотя такое мнение спорно, опыт многих стран свидетельствует о том, что общество, которое надлежащим образом не организовало труд служащих, испытывает серьезные трудности.

К сожалению, засилье чиновников в решении самых разнооб­разных дел общества, их эгоизм и корыстолюбие, низкий профессио­нальный уровень стали сегодня бичом России. Кризис нынешней системы государственной службы напрямую отражается во всех сферах государства – в экономике, финансовой и банковской деятельности, в решении социальных вопросов, в науке и культуре, обороне и безо­пасности, межнациональной политике. Россия явно подошла к тому рубежу, когда от качества государственной службы, деятельности чи­новничества зависит не только судьба отдельных россиян, но и буду­щее всего государства.

Государственная служба – важнейший инструмент государ­ства. Она на всем пространстве России должна быть в высшей степени организационно отлажена, законодательно обеспечена, уком­плектована специалистами высшей квалификации.

**Список использованных источников**

1. Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник для вузов. – М.: Норма, Инфра-М, 2000.
2. Бахрах Д.Н. Государственная служба: основные понятия, ее составляющие, содержание, принципы. // Государство и право. – №12. – 1996.
3. Бребан Г. Французское административное право. – М., 1988.
4. Василенко Н. А. Административно-государственное управление как наука. // Социологические исследования. – №4. – 1994.
5. Государственная служба (комплексный подход): учебное пособие. – М.: «Дело», 1999.
6. Гражданское общество. М., 1993.
7. Ежегодник 1997 г.: Государственная служба России. Научные труды РАГС. – М., 1997.
8. Комментарий к Федеральному закону «Об основах государственной службы РФ». – М., 1998.
9. Лазарев Б.М. Государственная служба. – М., 1993.
10. Лытов Б.В. Государственная служба как социальный институт. – Ростов-на-Дону, 1998.
11. Магомедов К.О. Регулятивные механизмы воздействия гражданского общества на государственную службу. – М., 1998.
12. Митрофанов М. В. Служащие международных организаций. – М , 1982.
13. Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации: учебное пособие. – М.: Юристь, 1996.
14. Попова З.С. Институциональный подход к государственной службе. – М., 1999.
15. Романов В.Л. Социальный вектор государственной службы. – М., 1997.
16. Старилов Ю.Н. Институт государственной службы: содержание и структура. // Государство и право. – №5. – 1996.
17. Федеральный закон «Об основах государственной службы РФ» 1995 г.
18. Яницкий О.Н. Альтернативная социология. // Социологические исследования. – №1. – 1994.

1. Митрофанов М. В. Служащие международных организаций. – М , 1982. [↑](#footnote-ref-1)
2. Бахрах Д.Н. Государственная служба: основные понятия, ее составляющие, содержание, принципы. // Государство и право. – №12. – 1996. – С.10. [↑](#footnote-ref-2)
3. Лазарев Б.М. Государственная служба. М., 1993. с. 6. [↑](#footnote-ref-3)
4. СЗ РФ, 1995, №31, ст. 2990. [↑](#footnote-ref-4)
5. Лазарев Б.М. Государственная служба. М., 1993. с. 3. [↑](#footnote-ref-5)
6. Российские вести. 1995. 8 сентября. [↑](#footnote-ref-6)
7. Бребан Г. Французское административное право. М., 1988. С. 325–327. [↑](#footnote-ref-7)
8. Старилов Ю.Н. Институт государственной службы: содержание и структура. // Государство и право. – №5. – 1996. – С. 102. [↑](#footnote-ref-8)
9. Старилов Ю.Н. Институт государственной службы: содержание и структура. // Государство и право. – №5. – 1996. – С. 105. [↑](#footnote-ref-9)