Государственная служба и эффективность государственной жизнедеятельности в Российской Федерации

План:

#### Введение

I. **Государственная служба РФ**

* + 1. Что такое государственная служба?
    2. Принципы государственной службы
    3. Классификация (виды) государственной службы
    4. Законодательное регулирование государственной службы
    5. Реформа государственной службы

II. **Эффективность государственной жизнедеятельности в РФ**

* + 1. Что такое государственное управление?
    2. Взаимосвязь государственной службы и государственного управления

##### Заключение

### **Перечень использованных нормативно-правовых актов**

* Конституция Российской Федерации, 1993 г.
* Федеральный Закон от 31 июля 1995г. «Об основах государственной службы Российской Федерации»
* Проект Федерального закона «О системе государственной службы в Российской Федерации» (внесен 20.11.2002, принят в первом чтении 24.01.2003, второе чтение - 21.03.2003)
* Указ Президента Российской Федерации о федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации» (2003-2005 годы)
* Указ Президента Российской Федерации от 12 апреля 1996г. «О перечнях государственных должностей федеральной государственной службы категорий «Б» и «В» в управлении делами Президента РФ»

**Перечень использованной литературы**

* Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. Монография – М.: Изд-во РАГС, 2002 г.
* Шамхалов Феликс Теория государственного управления – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2002 г.
* Учебник под ред. Попова Л.Л. Административное право – М.: Юристъ, 2002 г.
* Комментарий к ФЗ «Об основах государственной службы РФ» и законодательству о государственной службе зарубежных государств. - М.: Юридическая фирма КОНТРАКТ; ИНФРА-М, 1998 г.
* Барабашев А.Г. Государственная служба в Российской Федерации: современное состояние, проблемы и перспективы аналитический обзор направлений и содержания реформирования государственной службы в РФ, Бюллетень – http://www.pareform.ru/bulletin/
* Дмитриев М. Реформа государственного управления в России, Научные исследования. Архив. – РАГС –http://www.pareform.ru/rgs/archive/mag2001/24.asp

**Введение**

**В** настоящее время особое внимание уделяется развитию законодательства о государственной службе как на федеральном, так и на региональном уровнях. Это обусловлено прежде всего теми изменениями, которые произошли и происходят в нашем обществе и государстве. В декабре 1993 года была принята новая Конституция - основной закон страны. Кардинально изменилась структура, функции органов государственной власти как на федеральном, так и на региональном уровнях. Проводимые реформы привели к изменению роли и самого государственного аппарата и государственных служащих. Встала необходимость повышения эффективности функций государственного аппарата, обеспечения профессионализма государственных служащих, изучения новых аспектов и проблем государственной службы в целом.

Актуальность темы определяется тем, что эффективное функционирование государственного аппарата России, укомплектованного кадрами надлежащей компетенции и высокой квалификации, выступает одним из решающих факторов ускорения перехода к качественной рыночной экономике и устранения многих кризисных явлений в жизни страны.

Отсутствие единой научной концепции государственного управления обществом в переходный период существенно затруднило развитие российской государственности на новых правовых принципах и формирование государственной службы как важнейшего инструмента преобразований в соответствии с современным требованиями.

Именно государство посредством законов, правительственных программ и функционирования своего аппарата придает десяткам миллионов индивидуальных усилий людей возможную целенаправленность, согласованность и позитивную результативность. Российской Федерации нужно сильное государство, способное обеспечить в обществе, с одной стороны, свободу, многообразие взглядов и политических сил, широкое самоуправление, а с другой - общественный порядок, безопасность, надлежащую кооперацию труда, правовую урегулированность общественных связей, соблюдение законов.

## *Государственная служба*

## *Российской Федерации\_\_*

## Что такое государственная служба?

Понятие «государственная служба» возникло в какое-то время и каких-то условиях, состоялось и укрепилось, прошло определенный путь своего общественного действия и продемонстрировало людям свои возможности. Может быть, оно не так обозначалось, как сегодня, может быть, имело несколько иной смысл, да и проявляло себя по-другому. Но в главном оно все-таки несло содержание, которое сохранилось до сих пор и имеет значение для будущего.

Можно полагать, что явление «служба» возникло в тот период, когда начала формироваться в треугольнике Владимир-Киев-Новгород государственность Руси. А со времен Ивана IV Грозного каждое сословие, исходя из своего места в структуре общества, обязано было служить самодержавной и религиозной власти. Но рубежным событием, придавшем службе подлинно негосударственное значение, стала утвержденная Петром I 24 января 1722 года «Табель о рангах всех чинов, воинских, статских и придворных, в котором классе чины и которые в одном классе, те имеют по старшинству времени вступления в чин между собою, однако воинские выше прочих, хотя б и старее, кто в ином классе пожалован был». Этот законодательный акт сыграл большую роль в судьбе Российской империи и он заслуживает объективного анализа. Это актуальный и действенный нормативный акт, заложивший основы многих явлений и отношений в российском государственном строительстве. Табель о рангах впервые сформировала в России единую государственную службу.

Государственная служба – это профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов. Согласно Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31 июля 1995г. к этой деятельности относится исполнение должностных обязанностей лицами, замещающими государственные должности категорий «Б» и «В». Она включает в себя: во-первых, федеральную государственную службу, находящуюся в ведении РФ; во-вторых, государственную службу субъектов РФ, находящуюся в их ведении.

В определении понятия государственной службы в качестве ведущего признака выделяется профессиональная деятельность. Под профессиональной деятельностью понимается деятельность, осуществляемая на основе специальных навыков и знаний. Государственная служба как вид профессиональной деятельности означает непрерывное, преемственное и компетенстное обеспечение полномочий государственных органов лицами, находящимися на государственных должностях.

Служба в государственных органах, государственных и общественных организациях является одним из видов социальной деятельности людей. Служба государству неразрывно связана с самим государством, его ролью в жизни общества. Это одна из сторон деятельности государства по организации и правовому регулированию личного состава государственных органов, других государственных организаций. Государственная служба, прежде всего – служение государству, то есть выполнение по его поручению, за плату от него определенной деятельности по реализации задач и функций государства в государственных предприятиях. Закон “Об основах государственной службы в Российской Федерации” рассматривает государственную службу в более узком смысле, как деятельность тех служащих, которые составляют “аппарат”, корпус руководителей, специалистов государственных органов. Такое определение государственной службы позволяет отграничить государственно-управленческую деятельность от деятельности специалистов в народном хозяйстве, в социально-культурной сфере, а также отграничить государственную службу и другие виды службы. Однако необходимо отметить, что, например, в Федеративной Республике Германии законодательство различает два вида государственной службы. Это чиновники государственных органов, деятельность которых регулируется в особом порядке и наемные работники, которые заключают договор о службе (прежде всего работники государственного сектора экономики). Таким образом, здесь государственная служба рассматривается шире.

Структурообразующим элементом органов государственной власти является государственная должность, которая образуется во всех ветвях госдуарственной власти. Эта организационно-правовая категория является важнейшей формой специализации государственного служащего и присуща только ему.

В общем виде под должностью понимается учрежденная в установленном порядке первичная структурная (организационная) единица, отражающая содержание и объем полномочий занимающего ее лица.

В ФЗ «Об основах государственной службы в РФ» дано понятие государственной должности в современном ее значении. Государственной называется только должность в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Федерации, а также в иных государственных органах, образуемых в соответствии с Конституцией РФ, с установленным кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного государственного органа, денежным содержанием и ответственностью за исполнение этих обязанностей. Например, к таким органам относятся: Центральный банк России, Совет Безопасности, Администрация Президента и его полномочные представители, дипломатические представители РФ в иностранных государствах и международных организациях, Счетная палата и др.



В целях обеспечения реализации законодательства РФ о государственной службе рядом указов Президента утверждены перечни государственных должностей (категории «Б» и «В»), которые считаются соответствующими разделами Реестра государственных должностей. Государственные должности, включенные в данный Реестр, подразделяются на группы: высшие, главные, ведущие, старшие и младшие.

К категория «Б» принадлежат должности, учреждаемые в установленном законодательством РФ порядке для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лиц, замещающих должности категории «А», которые в свою очередь устанавливаются Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями, уставами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов. Например, государственная должность, учреждаема для непосредственного обеспечения исполнения полномочий Президента РФ – (высшая должность) Управляющий делами Президента Российской Федерации.

К категории «В» принадлежат должности, учреждаемые государственными органами для исполнения и обеспечения их полномочий. Например, государственные должности, учреждаемые для обеспечения деятельности управления делами Президента РФ – (высшие должности) Первый заместитель управляющего делами Президента РФ, заместитель управляющего делами Президента РФ, заместитель управляющего делами Президента РФ - генеральный директор Медицинского центра Управления делами Президента РФ, заместитель управляющего делами Президента РФ - главный бухгалтер Управления делами Президента РФ, начальник управления Управления делами Президента РФ, заместитель начальника управления Управления делами Президента РФ, заместитель главного бухгалтера Управления делами Президента РФ, начальник отдела Управления делами Президента РФ; (главные должности) начальник отдела управления Управления делами Президента РФ, Заместитель начальника отдела Управления делами Президента РФ, заместитель начальника отдела управления Управления делами Президента РФ, советник; (ведущие должности) консультант, специалист-эксперт; (старшие должности) начальник службы делопроизводства, ведущий специалист; (младшие должности) специалист 1-ой категории.

Итак, государственная служба осуществляется на государственных должностях. Поэтому должность необходимый элемент государственной службы. Должность — первичная ячейка аппарата, предусмотренная для одного работника, образуемая в распорядительном порядке. Правовыми актами соответствующего органа определяется ее название, место в служебной иерархии (то есть определение тем, кому подчинена, кто ей подчинен), порядок замещения. Она включается в штатное расписание и единую номенклатуру должностей.

В отечественной политологии и правоведческой литературе нет единого мнения о государственной службе, как специального института, призванного реализовывать властные полномочия государства, и государственных служащих. Например, В.Д.Граждан считает, что носителями полномочий государственных органов являются высшие должностные лица, относящиеся к категории «А», а задача государственных служащих состоит в оказании им помощи в процессе исполнения ими своих полномочий.[[1]](#footnote-1) По мнению Г.В.Атаманчука, «государственная служба существует не только и не столько для «обеспечения исполнения полномочий государственных органов», а для того, чтобы таким образом и так исполнять полномочия государственных органов, чтобы полностью осуществлялась социальная сущность государства, его предназначение обслуживать потребности и интересы своих граждан». С этой точкой зрения согласен В.Л.Романов. Следуя его мнению, что все институты государства нужно рассматривать в качестве элементов государственной службы, получается, что президент страны, председатель правительства, министры, губернаторы и прочие лица, занимающие подобные должности, являются государственными служащими. Романов утверждает, что такое понимание «поможет решить многие проблемы, в частности обеспечить действенность государственного права, призванного защищать интересы граждан и национального общества, осуществлять реальный социальный контроль над властными структурами».[[2]](#footnote-2) Однако Романов не берет во внимание тот факт, что государственные служащие являются только исполнителями политических решений, принимаемых высшим политическим руководством страны, которое несет ответственность за эти решения. Следовательно, президента и других лиц, отнесенных к категории «А» действующим Федеральным Законом, никак нельзя отнести к «обычным» государственным служащим. Следующая точка зрения, по мнению Ф. Шамхалова, является наиболее приемлемой:

государственная служба есть «разновидность труда в системе органов государственной власти, заключающаяся «в практическом осуществлении государственных функций работниками государственного аппарата», нацеленного на создание благоприятных условий для реализации здоровых интересов, законных прав и свобод граждан, их безопасности и достойной жизни; решение социальных задач государства; производство государственных социальных услуг; снижение негативных последствий возникающих в обществе конфликтов».[[3]](#footnote-3)

Основной задачей государственной службы является обеспечение исполнения полномочий государственных органов, то есть государственная служба в каждое звено государственного механизма (государственной системы, системы государства) “вносит жизнь, комплекс мер, средств, форм, методов для реальной практической деятельности”.[[4]](#footnote-4)

Государственная служба имеет и процессуальный аспект, который включает в себя порядок поступления на службу, прохождение ее (то есть продвижение по должности, получение соответствующих квалификационных разрядов), увольнение со службы.Она регулируется нормами не только административного права, но и нормами других отраслей права. Например, статья 4 в пункте 3 Федерального Закона “Об основах государственной службы Российской Федерации” определяет, что на государственных служащих распространяется действие законодательства о труде с особенностями, предусмотренными настоящим Законом. Таким образом, государственная служба регулируется частично нормами трудового права. Направленность деятельности служащих на обслуживание населения порождают не только административные, но и гражданские правоотношения. Помимо устанавливаемых специальных социальных гарантий для государственных служащих, в связи со специфичностью их деятельности, на них распространяются и социальные гарантии предусмотренные для всего населения. Поэтому на государственную службу распространяются и нормы социального права. Следовательно, государственная служба является комплексным правовым институтом и регулируется не только нормами административного права, но и нормами ряда других отраслей (трудового, финансового, социального и др.).

### Принципы государственной службы

**В**ообще принцип – это «научное или нравственное начало, основание, правило, основа, от которой не отступают».[[5]](#footnote-5) Существование определенных убеждений делает устройство чего-нибудь особенным, выделает его из массы. Поэтому фундаментальное значение для каждой отрасли права или его института имеет совокупность принципов, игнорирование которых не допустимо при решении вопросов, касающихся той или иной отрасли или ее института. Иначе система взглядов на вещи, явления потеряет свою структуру и, следовательно, их сущность и цели свое реальное значение.

Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации» установлены следующие принципы государственной службы:

1. Принцип верховенства Конституции России и федеральных законов над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении государственными служащими должностных обязанностей и обеспечении их прав. Он отражает требование ч.2 ст.4 конституции о том, что Конституция страны и федеральные закон имеют верховенство на всей территории Российской Федерации, а все остальные нормативные правовые акты должны им соответствовать.
2. Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, непосредственного их действия. Это новое положение в российском законодательстве обязывает государственных служащих признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Для правового государства, которое предполагается создать в России, должно быть обязательным признание прав личности высшей ценностью и неотвратимость ответственности всех государственных служащих за деяния, ведущие к нарушению прав, свобод и законных интересов граждан.
3. Принцип единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами. Ст.5 Конституции закрепляет федеративное устройство государства. Это предполагает, с одной стороны, последовательное раскрытие в текущем федеральном законодательстве единства основ организации государственной службы, а с другой – разграничение предметов ведения между Федерацией и ее субъектами в целях обеспечения эффективности государственной службы. Исходя из Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации», субъекты Федерации вправе издавать свои акты по вопросам государственной службы, учитывающие местные условия, включая национальные особенности.
4. Принцип разделения властей, закрепленный в ст.10 Конституции, выражает прежде всего самостоятельность каждой из этих ветвей власти, их независимость в установленных пределах при осуществлении своих функций. В то же время из сущности этого принципа вытекает то, что государственный служащий не вправе быть депутатом законодательного органа. И наоборот: депутаты не могут находиться на государственной службе.
5. Принцип равного доступа граждан к государственной службе закреплен в ч.4 ст.32 Конституции. Его сущность заключается в том, что при приеме на государственную службу не допускаются какие бы то ни было прямые или косвенные ограничения в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям. Возможность доступа к государственной службе обусловлена лишь российским гражданство, возрастом и другими требованиями, установленными для государственных служащих.
6. Принцип обязательности для государственных служащих решений, принятых вышестоящими государственными органами и руководителями в пределах их полномочий и в соответствии с законодательством, является одним из краеугольных устоев российской государственности. Он вытекает из единства системы государственной сласти и верховенства закона, из подчиненности нижестоящих органов вышестоящим.
7. Принцип единства основных требований, предъявляемых к государственной службе, означает, что в отношении всех государственных служащих федеральной государственной службы и государственной службы субъектов Федерации должна использоваться общероссийская система государственных должностей и квалификационных разрядов (званий, рангов), единый порядок прохождения государственной службы, общие перечни прав и обязанностей, ограничений и гарантий, общие системы подготовки кадров и контроля их компетентности (с точки зрения организации и методики).
8. Принцип профессионализма и компетентности – основной критерий, который используется при отборе кандидатов на вакантную государственную должность.
9. Принцип гласности предполагает открытость законодательства о государственной службе, доступность государственных органов и решение ими вопросов о судьбе, правовом положении государственного служащего с его ведома и согласия. Подлинной подконтрольности государственных служащих не может быть без расширения гласности, учета общественного мнения, открытости и доступности для контроля.
10. Принцип ответственности государственных служащих за подготавливаемы и принимаемые решения, за исполнение своих должностных обязанностей закреплен в законодательстве, что позволяет крепить государственную дисциплину, формировать чувство личной ответственности государственных служащих за проченное дело.
11. Принцип внепартийности и внеконфессиональности государственной службы означает, что в государственных органах не образуются структуры политических партий и движений, государственные служащие не могут при исполнении должностных полномочий руководствоваться решениями политических партий и движений, иных общественных, а также религиозных объединений. Т.е. государственные служащие должны быть политически и религиозно беспристрастными для надлежащего выполнения своих задач и функций.
12. Принцип стабильности кадров в государственных органах означает относительное постоянство кадров, минимизацию их текучести при стабильном штатном составе. Это одно из важных условий качественного функционирования государственных органов.

### Классификация (виды) государственной службы

**В**иды государственной службы различаются в зависимости от полномочий, компетенций, предметов ведения и функций соответствующих государственных органов. В соответствии с государственными органами, осуществляющими государственное управление, государственная служба Российской Федерации, например, подразделяется на президентскую, включающую, естественно, прежде всего самого президента, Администрацию президента, в том числе аппараты Совета Безопасности, представителей президента в семи федеральных округах, Управление делами президента; парламентскую с аппаратами палат Федерального Собрания РФ – Совета Федерации и Государственной Думы и аппаратами законодательных собраний субъектов Федерации; правительственную, включающую аппарат правительства и аппараты правительств субъектов Федерации, а также исполнительную, являющуюся частью правительственной и включающую федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации, регулирующие различные сферы жизни общества: социальную (Минкультуры, Минтруда, Минобразования, Госкомспорт России и др.), хозяйственно-экономическую (Минэкономразвития, Госкомимущество, Минфин России и др.), производственную и иную инфраструктуру (Минтранс, Госкомсвязи, Минтопэнерго, Госкомстат, Госкомитет по жилищной и строительной политике, Комитет по машиностроению, Федеральная служба по телевидению и радиовещанию России и др.), сельское хозяйство (Минсельхоз, Комитет по земельным ресурсам и землеустройству) и т.д.

По принципу разделения власти различается государственная служба представительной власти, называемая парламентской; исполнительной власти, называемая правительственной и судебной службой. По выполняемым функциям можно говорить о гражданской государственной службе, осуществляемой органами законодательной, исполнительной и судебной власти; военной, специализированной государственной службе, выполняемой в так называемых административных органах: дипломатических, налоговых, правозащитных, финансово-кредитных, таможенных, избирательных и др.

Должностные лица, как правило, подразделяются на руководителей конкретных государственных органов, исполнителей конкретных функций и специальных уполномоченных представителей власти. Персонал включает также категорию обслуживающих работников, выполняющих вспомогательные материально-технические и иные действия по обеспечению исполнения государственных должностей, обслуживанию информационных процессов и другой деятельности государственных органов. По мнению некоторых исследователей, их работа носит скорее инженерно-технический, производственный, социально-обслуживающий, нежели собственно управленческий характер. Центральный элемент персонала государственного управления составляют лица, занимающие государственные должности и обозначаемые понятием «кадры государственного управления». Персонал государственного управления классифицируется по различным критериям: по административно-правовым – представители власти, должностные лица, технические исполнители; по функциональным руководители, специалисты, технические исполнители.

Законодательное регулирование государственной службы

**З**адача законодателей, ученых, специалистов усложнена тем, что в советский период специального законодательства о государственной службе не было, а правовое положение работников государственного аппарата не отличалось от правового положения служащих других государственных и общественных учреждений, предприятий и организаций. Статус всех служащих определялся единообразно в трудовом законодательстве. Толчком к изучению государственной службы стала начавшаяся в стране с 1985 года “перестройка”, когда постепенно встал вопрос о необходимости принятия Союзного Закона “О государственной службе”. Появились ряд научных статей, посвященных этой теме, активно обсуждались концепции нового закона и изучалась государственная служба как таковая, хотя законодательная база этого института практически отсутствовала. Сейчас же идет активный процесс формирования этой базы, формируются и внедряются новые подходы к различным аспектам государственной службы.

И в этой связи нужно учитывать, что без установления четких, строго определенных принципов и норм организации, функционирования всей системы государственной службы, без законодательного обеспечения защиты прав и интересов индивидуальных государственных служащих невозможно нормальное, эффективное функционирование данного важнейшего звена системы государственного управления. Большое значение имеет четкое и ясное формулирование конституционно-правового поля, в котором обозначены права и обязанности как самого государства, так и государственных служащих.

Государственная служба в плане нормативно-правового регулирования опирается на соответствующие нормы международного, конституционного, гражданского, административного, трудового, финансового, уголовного и других отраслей права, сформулированные прежде всего в принятой в 1978 г. международной Конвенции о защите права на организацию и процедурах определения условий занятости на государственной службе и в Рекомендациях о процедурах определения условий занятости на государственной службе. На этих же принципах основываются Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации», другие федеральные законы Российской Федерации, касающиеся государственной службы[[6]](#footnote-6), и прежде всего основные начала организации и функционирования аппарата органов государственной власти и государственной службы в нем, сформулированные в Конституции Российской Федерации.

Конституция играет принципиально важную роль в правовом регулировании государственной службы. Именно она определяет, какие руководящие государственные должности Российской Федерации относятся к категории «А» и в чем заключаются их отличия о других государственных должностей (категории «Б» и «В»). В ней определена также компетенция Президента, Совета Федерации и Государственной Думы по назначению на должности и освобождению от должности государственных служащих. Она содержит и некоторые другие положения, касающиеся подбора и расстановки руководящих кадров государственных органов.

На сегодняшний день, к огромному сожалению, еще нет ясности в государственной службе как государственно-правового явления. Из-за этого каждому присуще субъективное понимание. Например, заведующий кафедрой государственной службы и кадровой политики Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, социолог говорит[[7]](#footnote-7): «для нынешнего состояния государственной службы характерны:

* заторможенность процесса развития правовой базы;
* неэффективность системы управления, прежде всего Советом по вопросам государственной службы при Президенте Российской Федерации:
* концептуальная неопределенность ее модели в Федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации»;
* правовая и кадровая автаркизация вследствие существующего нормотворчества субъектов Российской Федерации;
* не разработанность государственной кадровой политики и, как результат, отсутствие единой нормативно-правовой базы для реализации кадровых технологий, стабильности кадрового состава, его социальной защищенности, блокирующих механизмов для кадрового волюнтаризма и правового нигилизма;
* весьма слабая научно-методическая обеспеченность, недостаточное использование информационных технологий в управлении государственной службой Российской Федерации».

Принимая во внимание все вышеизложенное, следует подчеркнуть, что законодатель понимает проблему, которая стоит перед ним, и в скором будущем уже ожидается разработка новой современной законодательной базы для государственной службы с учетом предыдущего опыта.

В конце 2000 года Министерство экономического развития и торговли по поручению Президента и Правительства Российской Федерации начало разрабатывать предложения по Концепции реформирования государственной службы. Распоряжением Администрации Президента РФ была сформирована межведомственная комиссия, которую возглавил Д.А. Медведев, первый заместитель руководителя Администрации Президента РФ, и в которую вошли заместители федеральных министров, представители Федерального собрания, Конституционного суда, других судебных учреждений, заинтересованных ведомств и ведущих научных учреждений.

Три подгруппы разрабатывали вопросы реформирования гражданской, военной служб и службы в правоохранительных органах. Единый текст Концепции обсуждался отдельно в каждой из них. 15 августа 2001 года Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации была утверждена Президентом вместе с планом первоочередных мер.

По этому поводу издан Указ Президента Российской Федерации о федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации» (2003-2005 годы)[[8]](#footnote-8), где главными направлениями реформирования государственной службы Российской Федерации являются:  
- создание комплексной нормативно-правовой основы регулирования государственной службы Российской Федерации;  
- разработка эффективных механизмов проведения кадровой политики в сфере государственной службы Российской Федерации в целях оптимизации состава государственных служащих;  
- выработка мер по совершенствованию оплаты труда государственных служащих, финансово-экономического и материально-технического обеспечения государственной службы Российской Федерации, по рациональному использованию в системе государственной службы современных информационных технологий;  
- внедрение программ подготовки кадров для государственной службы Российской Федерации и профессионального развития государственных служащих, а также формирование системы управления государственной службой Российской Федерации.

II. Эффективность государственной жизнедеятельности

***Что такое государственное управление?***

Управление представляет собой целеполагающее (сознательное, направляющее, продуманное), организующее и регулирующее воздействие людей на собственную общественную, коллективную, групповую жизнедеятельность как непосредственно (в формах самоуправления), так и через специально созданные структуры (государство, партии, общественные объединения и др.).

Государственное управление – это практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования. Государственный орган - единичная структура власти, созданная государством для осуществления закрепленных за ней государственных целей и функций.

Система государственного управления – это исторический феномен, возникший с появлением национального государства и современной политической системы. Само понятие «системы государственного управления» в современном его толковании возникло лишь в конце Х1Х – ХХ вв., т.е. в период когда разделение государства и гражданского общества в качестве самостоятельных сфер деятельности людей стали свершившимся фактом.

Государственное управление имеет целый ряд аспектов: общественно-политический, определяющий общие закономерности и важнейшие идейно-политические параметры системы государственного управления; организационно-структурный, отражающий характеристики и особенности организационной структуры государственного управления; структурно-функциональный, составляющий механизм реализации функции управления; формы, методы и процессы государственно-управленческой деятельности. При чем управление человеческими ресурсами требует более точного знания их качественного содержания и постоянного влияния на формирование предпосылок надежности и эффективности этих ресурсов. Социальное управление несет ответственность за разработку современного общественного идеала, т.е. совокупности принципов и ценностей, дающих каждому члену общества возможность самовыражения.

По мере разграничения политической, социальной и экономической сфер происходило вертикальное и горизонтальное разделение труда между различными звеньями государственного аппарата. Современное государство теснейшим образом связано с теории организации, нацеленной на осуществление определенной общественно-полезной функции. Для успешного выполнения цели организации создается структура управления. Не случайно само государство иногда называют политической самоорганизацией того или иного сообщества людей на определенной территории. В этом контексте само государство можно было бы назвать формой организации для управления социальными и экономическими процессами в пределах данной страны.

Основополагающими в теории государственного управления являются понятия «организация управления», «государственное администрирование», «административно-государственное управление», «государственные служащие» и др.

Из множества видов управления наибольшей сложностью характеризуется социальное управление, или управление материальными, культурными, научными и иными ресурсами общества. Высшие органы государственной власти в лице главы государства и его аппарата, правительства, парламента и судебных органов и их аппараты в совокупности играют роль управляющей системы, составные компоненты которой связаны между собой сложными функциоанльными отношениями.[[9]](#footnote-9) Они принимают решения общенационального значения, обязательные для исполнения как всеми без исключения звеньями государственного аппарата, так и гражданами.[[10]](#footnote-10)

В соответствии со ст.10 Конституции государственная власть осуществляется на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

Исполнительная власть представляет собой относительно самостоятельную ветвь единой государственной власти Российской Федерации, тесно взаимодействующую с другими ветвями. Она самостоятельна только в функционально-компетенционном смысле. Ее функции связаны с практической реализацией законов в общегосударственном масштабе, для чего используется определенная часть государственно-властных полномочий. Другая часть таких полномочий приходится на долю законодательной и судебной власти.

Отличительным признаком исполнительной власти является то, что она реализуется в отношении к различным (коллективным или индивидуальным) элементам государственно-организованного общества, т.е. в общегосударственном масштабе и в качестве специфической государственной функции правоприменительного характера. Исполнительная власть, являясь ветвью государственной власти, не может отождествляться с видом государственной деятельности. Соответствующий вид такой деятельности – не сама власть, а лишь форма ее практической реализации. Следовательно, исполнительная власть не тождественна исполнительной деятельности.

Государственное управление или практическая реализация исполнительной власти по своей юридической сути есть регулирующая деятельность. Соответственно в административно-правовом аспекте она проявляется как нормативное регулирование, осуществляемая полномочными субъектами исполнительной власти в определенных для них сферах деятельности.

Система государственного управления включает деятельность государства в целом и охватывает самый широкий спектр функций – от обеспечения национального суверенитета и национальных интересов до поддержания экономических, социальных, политических и правовых условий развития экономики. Иначе говоря, это политическое управление делами всего общества.

Под политическим управлением имеется в виду разработка и принятие высшим руководством страны долгосрочных и стратегических решений, определяющих основные направления и приоритеты социально-экономического и политического развития страны и создания условий для их реализации. Государство призвано обеспечивать функционирование и развитие основных сфер жизни людей, создавать и поддерживать инфраструктуру, на которой базируется вся жизнедеятельность общества в том числе и экономической системы.

В демократическом государстве субъектами политического управления являются высшие органы государственной власти и должностные лица, прежде всего президент или премьер-министр (в зависимости от политического режима) и парламент, как правило, избираемые в ходе всеобщих и тайных выборов, а также отчасти правительство страны, берущее на себя ответственность за политическую стратегию страны.

Определяя государственное управление, следует привести перечень его признаков, что позволит рассматривать его как организующую, исполнительно-распорядительную деятельность органов государства, осуществляемую на основе и во исполнение законов и состоящую в последовательном практическом выполнении функций государства. Управление вообще можно характеризовать как способ упорядочивающего, целенаправленного воздействия на социальные и экономические процессы, будь то внутри фирмы, общественной организации, учебного заведения, системы образования, сферы здравоохранения и т.д. Цель управления – оптимальная организация деятельности управляемого объекта путем планирования, организации, регулирования и контролирования. Как справедливо отмечал французский экономист А. Файоль, «управлять, - значит предвидеть, организовывать, распоряжаться, координировать и контролировать, предвидеть, то есть учитывать грядущее и вырабатывать программу действия; организовать, то есть строить двойной – материальный и социальный - организм учреждения; распоряжаться, то есть заставлять персонал работать надлежащим образом; координировать, то есть связывать, объединять, гармонизировать все действия и все усилия; контролировать, то есть заботиться о том, чтобы все совершалось согласно установленным правилам и отданным распоряжениям».[[11]](#footnote-11)

Управление предполагает субъекта и объекта управления, управляющих и управляемых. Его сущность во многом проявляется в характере взаимоотношении между субъектом и объектом. Именно от характера управляемых сфер общественной жизни в значительной степени зависят организационные структуры субъекта, его конкретные функции, характер и направленность этих функций, его взаимоотношения с другими субъектами управляемой системы. Когда говорят о субъекте управления, имеют в виду, что государство обладает специально созданным аппаратом, включающим систему органов, учреждений и организаций, которые призваны осуществлять реализацию широкого комплекса функций по управлению важнейшими сферами общественной жизни и отношений государства с остальным миром. Иначе говоря, в качестве субъекта управления выступают те или иные государственные органы, институты, организации, представляющие их или само государство в целом.

Под объектом управления понимается то, на что направлено управляющее воздействие. Конкретное содержание понятия объекта государственного управления в литературе трактуется по–разному. Наиболее обоснованной представляется точка зрения, в соответствии с которой под объектом государственного управления понимаются общественные отношения.

Состояние и свойства системы управления зависят от свойств ее элементов, от характеров их взаимодействия как по вертикали, так и по горизонтали. Здесь на первом месте стоит характер взаимосвязи государства и конкретных субъектов государственного управления с управляемыми объектами, или конкретными сферами общества. Процесс управления считается состоявшимся при передаче команды со стороны субъекта и ее принятии объектом. В противном случае процесс управления считается не состоявшимся.

Взаимосвязь государственной службы и государственного управления

Для чего, собственно говоря, нужна государственная служба, зачем и почему вокруг нее столько споров и дискуссий, разных мнений и интересов и что должна принести практике проводимая работа по совершенствованию (модернизации) государственной службы? Ответ на этот вопрос и на другие непосредственно связанные с ним вопросы является самым насущным и наиболее сложным. Чтобы попытаться приблизиться к нему, необходимо найти то, что взаимодействует с проблемой вопроса. Чем и является государственное управление. Государственная служба взаимосвязана с ним и, следовательно, только через влияние на него может проявлять себя, реализоваться, анализироваться и оцениваться. Имеется в виду управление, в котором повседневно выражается созидательный, конструктивный, развивающий общество потенциал государства.

Государство нуждается в очень высоком по уровню и качеству управлении. Поэтому любые практические вопросы государственной службы приобретают свой истинный смысл лишь в отношении с государственным управлением и под углом его обеспечения.

В целом состояние государственной службы РФ на данный момент характеризуется значительным количеством накопившихся проблем и противоречий, обусловленных становлением государственности РФ и возникновением гражданского общества, а также переходным состоянием экономики страны.

Во-первых, отсутствует единая и целостная система государственной службы. Функционирование государственной службы осуществляется в качестве службы в отдельном государственном органе как на федеральном уровне, так и на уровне субъекта РФ, то есть работодателем для государственного служащего является не государство в целом в лице специального государственного органа. Это приводит к расколу государственной службы и потенциальному исполнению локальных (принятых отдельными органами власти, или же на уровне субъекта РФ) нормативных правовых актов в ущерб федеральным.

Во-вторых, отсутствует система законодательного регулирования (рамочное регулирование) для различных видов государственной службы, а также для субъектов РФ. Нет объемлющего Закона (Кодекса) о государственной службе.

В-третьих, предусмотренные федеральными органами исполнительной власти в проектах федерального бюджета на соответствующий год бюджетные средства на переподготовку и повышение квалификации кадров в результате уходят на неэффективную государственную кадровую политику. Например, в сумме государственный заказ на профессиональную переподготовку и повышение квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти на 2002 год составил 68.393.970 руб.[[12]](#footnote-12) Но все равно наблюдается высокая текучесть кадров, в частности вследствие частных изменений структуры органов исполнительной власти, сокращений и изменений перечня министерств, Госкомитетов и других органов; оплата (денежное содержание) государственных служащих не связана с эффективностью их работы и не стимулирует ее увеличение. Также нет эффективных действующих антикоррупционных мер; нет "кадровой вертикали", федеральных органов, обладающих функциями управления государственной службой РФ, что приводит к отсутствию селекции кадрового резерва и работы с кадровым резервом; ряд положений имеют декларативный характер, они остаются на уровне не реализованных.

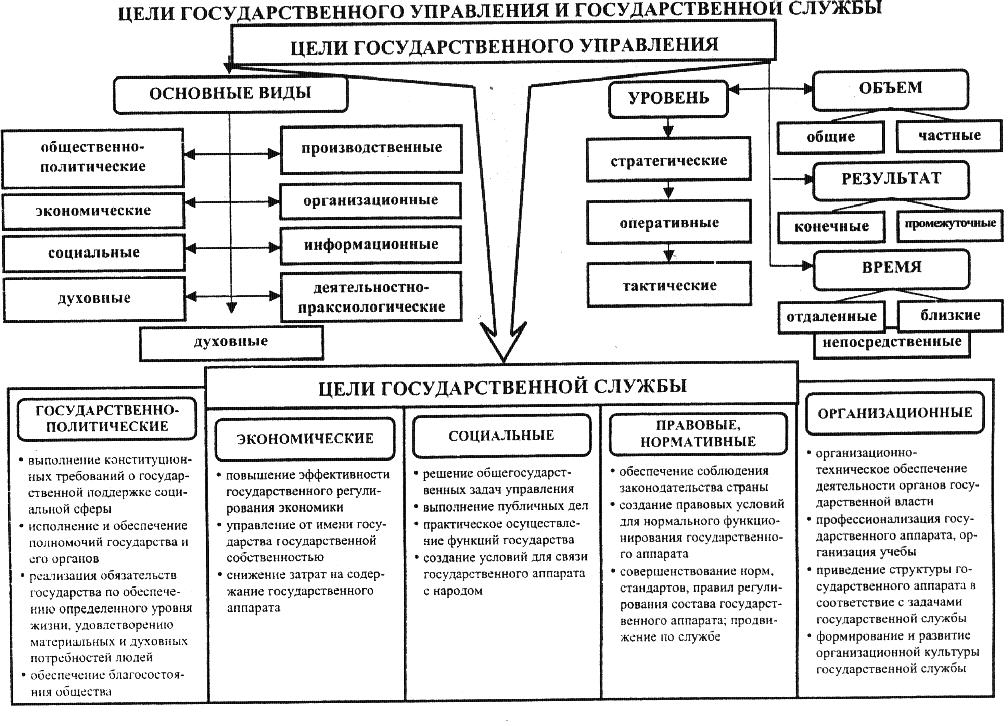
К вышесказанному можно добавить слова А. Смита: «Великие нации никогда не беднеют из-за расточительства и не благоразумия частных лиц, но они нередко беднеют из-за расточительства и неблагоразумия государственной власти».[[13]](#footnote-13)

Д. Ньюгартер и Дж. Шафриц приводят целый комплекс факторов, которые, по их мнению, рано или поздно заставят государственных служащих заняться проблемами повышения производительности своей деятельности и соответственно эффективности органов государственного управления, в которых они работают. Среди факторов и причин, которые принудят государственных служащих к такому шагу, эти авторы назвали, например, состояние экономики, появления новых управленческих установок, а также новых методов оценки деятельности управленцев[[14]](#footnote-14).

Государственная служба – часть механизма государственного управления. Выделение слоя людей, постоянно находящихся на государственной службе и профессионально занимающихся делами управления, явилось результатом образования Российского централизованного государства, формирование государственного аппарата как системы органов, практически осуществляющих государственную власть и функции государства.

Государство теснейшим образом связано с важнейшими сферами общественной жизни. В этом отношении оно представляет собой главный инструмент реализации всеобщей воли и интересов всего общества. Здесь определяющую роль играет функция государства как управляющей системы. Еще мыслители и государственные деятели древнейших времен интересовались проблемой государственного управления. Например, Г. Нэш утверждает, что одной из причин упадка Египта после 1100г. до н.э. было снижение эффективности административной системы», поскольку жрецы-управляющие исповедовали «жесткий, сухой религиозный формализм», не прибегая к гибким методам управления.[[15]](#footnote-15) Или согласно Е. Гладдену, у шумеров, ассирийцев и других народов древности каждая общественная группа занимала отведенное ей место в социальной иерархии, владея современными для той эпохи методами ведения хозяйства и мудростью, передаваемыми будущим поколениям.[[16]](#footnote-16)

Следовательно, для наилучшего отображения эффективности государственной жизнедеятельности прежде всего нужно понимать, что есть государственное управление и как его понимать, потому в России изучение теории государственного управления делает лишь первые шаги. А важность этой проблемы определяется прежде всего тем, что перед властной системой Российской Федерации в качестве наиболее важной стоит задача усиления действенности властных институтов, преобразования государственной практики, кадровой политики в корне, неукоснительного соблюдения представителями государства законов и этических норм в политике. То есть необходимо принятие комплекса мер по повышению действенности и эффективности государственной власти.



«Эффективность управления можно оценить путем соизмерения полученной прибыли и затрат на управление».[[17]](#footnote-17) В этой связи принято выделять две измеримые составляющие деятельности государственного управления: техническую эффективность и экономическую эффективность. Техническая эффективность государственного управления определяется степенью достижения целей деятельности с учетом «общественных целей». Экономическая эффективность государственного управления определяется как отношение стоимости объемов предоставленных услуг к стоимости объемов привлеченных для этого ресурсов.

Однако нельзя рассматривать государство или государственное управление как комплекс общественных отношений и процессов с экономической точки зрения. Иначе тогда возможна приватизация государства, а также смена роли государственных служащих на роль наемных работников у соответствующих руководителей государственных органов, «что и было в своеобразной форме в сове время сделано КПСС». [[18]](#footnote-18)

Похожая ошибка была допущена в начале 80-х ХХ века в США. Все началось с того, что американцы забили тревогу по поводу снижения эффективности государственного управления. Считалось, что правительственные чиновники работали не так эффективно, как ожидала от них общественность. Приводилось множество причин, приведших к такому положению. В частности, говорилось о том, что недостаточно проработана система стимулов, созданная в соответствии с Законом о реформе гражданской службы 1976г., слишком высоки затраты на управление, слишком раздут государственный аппарат и т.д. В свою очередь С. Манн утверждал: «Вопросы эффективности находятся в центре общественного внимания. На карту поставлены существование демократической политической системы и вера в необходимость «государственной службы» - без нее самой системе действительно грозит серьезная опасность! Ценность и полезность государственных органов управления, кажется, не вызывают сомнения, но остается неуверенность в правильности того, что и как эти органы делают, остается необходимость в оперативном реагировании на потребности общества»[[19]](#footnote-19).

Г. Тукман классифицировал выдвигавшиеся требования следующим образом:[[20]](#footnote-20)

1. сокращение числа служащих в государственных учреждениях;
2. развитие между этими учреждениями конкуренции в области предоставления услуг населению;
3. предоставление больших стимулов частному сектору;
4. приватизация;
5. пересмотр показателей, по которым оцениваются результаты деятельности государственных организаций.

Особенно амбициозные программы повышения производительности и эффективности были приняты во время президентства Р. Рейгана. Реформа 1988г. была нацелена на совершенствование управления федеральными программами. Постановление А-76 предусматривало повышение эффективности путем открытой конкуренции государственных учреждений и органов с частным сектором. В постановлении было зафиксировано положение, согласно которому в случае, если государственная организация в состоянии на должном уровне эффективности выполнить работу, данная работа остается за этой организацией, если же нет, то контракт заключался с внешней частной компанией.

В 1986г. президент Рейган издал указ, которым предусматривалось осуществление комплексной программы повышения производительности. К 1992г. программа должна была обеспечить повышение производительности на 20%. Но эти инициативы ушли в тень на фоне президентской риторики под лозунгом «остановить расширение государственного аппарата».

Нельзя проводить горизонталь между органами государственного управления и частного сектора. И как справедливо отмечал С. Кодль, «руководители должны иметь бюджетные стимулы или надбавки за превышение установленного уровня эффективности своей деятельности; тем самым поощрялся бы рост производительности в плане эффективности, качества и сроков выполнения работы» [[21]](#footnote-21). По мнению многих специалистов, любые попытки повышения эффективности государственных учреждений потерпят неудачу, если государственные служащие почувствуют, что будущее их учреждения оказалось под угрозой.

Итак, основываясь на Отечественной и Западной исторической практике, нужно понимать, что не стоит сводить государство только к экономике, ибо это единая и единственная структурирующая форма, которая сохраняет общество, обеспечивает его целостность, поддерживает, опираясь на общественные силы, суверенитет и безопасность страны, способствует (по возможности) поддержанию устойчивого и справедливого миропорядка. Следовательно, подход к государству не может быть тождественным подходу к тем элементам (например, экономике), которые образуют и организовывают общество.

Поэтому, ни в коем случае нельзя умалять такой специфический статус государства. Следуя утверждению Г.В. Атаманчука, принципиально важное место для всей государственной жизнедеятельности нужно отвести социальному эффекту, который получает общество в течение и в итоге всего жизненного цикла продукта, услуги, идеи и т.д. Здесь главное, технико-технологическая организация, обеспечивающая высокое качество производимой продукции и услуги.

Сущность социального эффекта также в том, что он должен быть устойчивым, воспроизводящимся, прогрессирующим, содержать в себе не только результат, но и источник и средство для последующего развития, выступать постоянным и прочным звеном в цепи непрерывного воспроизводства общественной жизни.

Г.В. Атаманчук подразделяет социальную эффективность государственного управления на три вида:

1. Общая социальная эффективность. Она раскрывает результаты функционирования системы государственного управления (т.е. совокупности государственных органов и управляемых ими объектов);
2. Специальная социальная эффективность. Она характеризует состояние организации и функционирования самого государства как субъекта управления общественными процессами. К критериям этого вида относятся:

а*) Целесообразность и целенаправленность* организации и функционирования государственно-управляющей системы, ее крупных подсистем и других организационных структур, которая определяется через степень соответствия их управляющих воздействий целям, объективно исходящим из их положения и роли в обществе. Необходимо законодательно установить какие должен реализовывать цели каждый государственный орган и по их достижении оценивать соответствующих руководителей и должностных лиц;

б) *Нормативы затрат времени* на решение управленческих вопросов, на выработку и прохождение любой управленческой информации;

в) *Стиль* функционирования государственного аппарата - нормативы, технологии, стандарты, которым обязан следовать каждый руководитель и государственный служащий;

г) *Сложность* организации государственного аппарата, проистекающая из его «дробности», многоступенчатости и обилия управленческих взаимозависимостей;

д) *Издержки* на содержание и обеспечение функционирования государственного аппарата.

1. Конкретная социальная эффективность. Она отражает деятельность каждого управленческого органа и должностного лица, каждого единичного управленческого решения, действия, отношения. Критерии:

а) *Степень соответствия* направлений, содержания и результатов управленческой деятельности органов и должностных лиц тем ее параметрам, которые обозначены в правовом статусе (и компетенции) органа и государственной должности;

в) *Законность* решений и действий органов государственной власти и местного самоуправления, а также их должностных лиц;

г) *Реальность управляющих воздействий*, свидетельствующих о том, что управляемые объекты действительно управляются;

д) *Содержание* управленческих актов (решений, поступков, действий) с точки зрения отражения в них запросов и нужд людей, направленности на их благополучие и развитие;

е) *Демократизм* взаимосвязей государственных органов и их должностных лиц с гражданами;

ё) *Правдивость* выдаваемой органами и должностными лицами управленческой информации;

ж) *Нравственное влияние* органов и должностных лиц на среду взаимодействия и управляемые объекты.

Для того, чтобы определить степени социального эффекта, необходимы общественные процедуры, которые были бы устойчивыми, обязательно существующими и влияющими на государственные органы. Например, такие, как *отчеты* руководителей и иных должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления перед гражданами, жителями территориальных образований, отраслевыми коллективами, обществом в целом; *национальные и локальные обсуждения и голосования* по различным вопросам жизнедеятельности страны, ее регионов, территориальных и трудовых коллективов; *общественное мнение* как совокупность свободно выраженных суждений, взглядов, позиций, точек зрения множества людей, граждан, в силу своего сознания и воли, соотнесение сделанного с их реальными потребностями и интересами; *средства массовой информации* как «четвертая» власть, которая имеет своей обязанностью нести ответственность за состояние общества, влиять на государственное развитие в должной мере; *обращения граждан* как институт взаимосвязи власти и людей, который точно и оперативно отражает жизнь, состояние управляемых объектов и уровень функционирования субъектов управления.

Перечисленные общественные процедуры анализа и оценки государственной жизнедеятельности можно рассматривать как проявления обратных связей между обществом и государством в лице его государственного управления, в частности государственных служащих.

Детальное обращение к вопросам социальной эффективности государства (прежде всего государственного управления) и общественным процедурам ее анализа и оценки обусловлено тем, что таким образом формируется как бы круговорот государственной жизнедеятельности, внутри которого находится и реализует себя государственная служба.

###### Заключение

Подводя итоги, можно сказать, что изучение природы и сущностных характеристик государства, его места и роли в жизни общества занимает существенное место в большинстве социальных и гуманитарных наук. Главным инструментом функционирования и деятельности государства является система государственного управления, которая прошла длительный путь исторического развития. Ее сущность раскрывается и реализуется в взаимодействии с обществом.

Представляя собой ключевую форму самоорганизации людей на определенной территории, государство осуществляет деятельность по упорядочению и регулированию частной, коллективной и общественной жизнедеятельности людей, по управлению социальными и экономическими процессами. В идейном и концептуальном обосновании этой деятельности определяющее значение имеет теория государственного управления. Как показывает исторический опыт, основные характеристики и функции общества, государства и системы государственного управления обусловлены господствующими в каждое конкретное время представлениями о природе человека, общества и государства и их взаимоотношениях. Поэтому естественно, что место и роль государства на протяжении всей истории подвергались существенным изменениям по мере изменения социально-экономических, политических и иных реальностей. В наши дни эти характеристики и функции по сравнению со всеми прошлыми эпохами подверглись радикальной трансформации.

Но государство, как и в прошлые эпохи, продолжает выступать в качестве важнейшего инструмента социально-экономического и духовного развития общества, интеграции различных групп вокруг цели интересов всего общества и эффективного механизма их реализации. Во взаимоотношениях государства и общества отражается общность их конечных целей и задач, единства принципов построения и функционирования. Государство выполняет функции социальной интеграции общества, регулирования и управления социальными, экономическими и иными процессами. Это позволяет сделать вывод о единстве государственно-политических, социальных и экономических институтов, работающих в тесной взаимосвязи друг с другом. Поэтому нельзя сказать, что государство стоит над обществом и экономикой, которые в совокупности составляют его инфраструктуру. Процессы разделения труда и усложнения социальной и политической структуры общества привели к соответствующему оформлению социально-правового механизма государственного управления. Государственная служба как часть механизма государственного управления в своем социально-политическом качестве возникла с появлением самого государства. Анализ правовой модели государственной службы позволяет сделать ряд выводов, практическая реализация которых улучшит функциональные характеристики государственной службы, придать ей направленность и добиться должной эффективности.

Принципы деятельности государственного управления и самой системы управления определяются потребностями и характером выполнения основополагающих функций управления материальными, культурными, научными, человеческими и иными ресурсами общества. В данном контексте одной из главных задач теории государственного управления служит научное обоснование средств оптимальной организации государственного управления для достижения общих для всего общества целей.

Ключевое значение для осуществления функций управления обществом имеет механизм государства, которое выступает в качестве основного субъекта реализации государственной власти. Роль управляющей системы современного государства играет в совокупности высшие органы государственной власти в лице главы государства и его аппарата, правительства, парламента и судебных органов и их аппараты, составные компоненты которых связаны между собой сложными функциональными отношениями. Государственное управление включает административно-государстванный, социокультурный и производственный, а также природные, экономические, технические и иные аспекты. Очевидно, что система государственного управления представляет собой комплекс взаимосвязанных элементов, каждый из которых обладает реальной структурно-функциональной определенностью, установленной Конституцией, известной самостоятельностью по отношению друг к другу и каждому из которых принадлежат четко определенное место и функции, комплекс конкретных полномочий, прав и обязанностей.

Система государственного управления охватывает почти все сферы общественной жизни. Но определяющее значение имеют социальная и экономическая сферы. Одним из ключевых инструментов реализации управления социальной сферой является социальная политика государства, которая является важным звеном народно-хозяйственной структуры. Механизмы и методы этого звена способны решать задачи, которые не под силу решать каким-либо иным структурам, в том числе рынку. Социальная политика призвана воспрепятствовать негативным последствиям рынка и тем самым обеспечить стабильность общества и улучшение материального положения различных слоев населения. Экономическая инфраструктура составляет материально-производственную базу всякого общества и государства и одну из важнейших сфера жизнедеятельности людей, где управленческие функции государства и государственных органов проявляется в наиболее отчетливой форме. Государство играет немаловажную роль в обеспечении нормативно-правовой основы субъектов экономической деятельности, соблюдении ими общепринятых правил игры в условиях рыночных отношений.

Сегодня намечено, прорабатывается и практически реализуется несколько реформ: правовая, административная, военная, судебная и др. Появилась концепция реформирования системы государственной службы РФ. Все реформы объективно взаимосвязаны, поскольку в конечном счете направлены на становление и укрепление государственно-правовых институтов, а на их базе и при их поддержке и институтов гражданского общества.

В Российской Федерации сложилась ситуация, при которой реформирование государственной службы является приоритетным направлением реформ. Основное направление реформирования - кардинальное повышение эффективности и качества государственной службы в интересах развития гражданского общества и укрепления государства, содействие экономическому прогрессу (становлению рыночной экономики), повышение качества оказываемых государством услуг, рациональное использование государственных ресурсов и улучшение положения государственных служащих, конкурентоспособность профессии государственного служащего на федеральном и региональных рынках труда. Реформирование государственной службы в РФ должно обеспечить создание целостной системы государственной службы, с учетом исторических, культурных, национальных и иных особенностей РФ, а также тенденций мирового развития.

1. Граждан В.Д. Государственная служба как профессиональная деятельность. М., 1997. С 10. [↑](#footnote-ref-1)
2. Романов В.Л. Время качественного скачка // Вестник РАН. 1999. Т.69. №4. С. 356-357. [↑](#footnote-ref-2)
3. Е.В. Охотский [↑](#footnote-ref-3)
4. Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А. Российское административное право. — М.: Юристъ, 1996. — С. 107. [↑](#footnote-ref-4)
5. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 тт. Т.3: П – Оформл. «Диамант». – СПб., 1996г. С.431 [↑](#footnote-ref-5)
6. ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» от 28 марта 1998г., «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998г., «О службе в таможенных органах Российской Федерации» от 21 июля 1997г., Положение о прохождении службы в органах налоговой полиции от 20 мая 1993г., положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации от 23 декабря 1992г., Указ Президента « О государственных должностях Российской Федерации» от 11 января 1995г., «Об утверждении перечней государственных должностей федеральной государственной службы» от 3 сентября 1997г., «об утверждении Положения о проведении аттестации федерального государственного служащего» от 9 марта 1996г., «О квалификационных требованиях по государственным должностям федеральной государственной службы» от 30 января 1996г. [↑](#footnote-ref-6)
7. Турчинов А.И. Какой быть государственной службе. Государственная служба. М., 2001 № 1(11), с. 87 [↑](#footnote-ref-7)
8. Российская газета №23.11.02 [↑](#footnote-ref-8)
9. Конституция РФ 1993 года, ч.1 ст.11 [↑](#footnote-ref-9)
10. Конституция РФ 1993 года в ч. 2 ст. 115 [↑](#footnote-ref-10)
11. Файоль А., Эмерсон Г., Тейлор Ф., Форд Г. Управление – это наука и искусство М., 1992. с.12 [↑](#footnote-ref-11)
12. Постановление Правительства РФ от 20 мая 2002г. «о государственном заказе на профессиональную переподготовку и повышение квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти на 2002 год» [↑](#footnote-ref-12)
13. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. М., 1962. С. 34 [↑](#footnote-ref-13)
14. Neugarter D., Shafritz J. The Politics of Government Productivity// Political Studies Journal, 1982. Vol.11 P.302 [↑](#footnote-ref-14)
15. Nash G.D. Perspectives on Administration: the Vistas of History. Berkeley, 1969. P.8. [↑](#footnote-ref-15)
16. Gladden E.N. History of Public Administration. London, 1972. P.2. [↑](#footnote-ref-16)
17. Государственное управление: основы теории и организации / Под ред. Козбаненко В.А. – М., 2000. С. 334-335. [↑](#footnote-ref-17)
18. Атаманчук Г. В., Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика – М., РАГС, 2002. С.240 [↑](#footnote-ref-18)
19. Mann S. The Politics of Productivity: State and Local Focus // Public Productivity Review. 1989. Vol.12. [↑](#footnote-ref-19)
20. Tuckman H.P. Alternative Approaches in Correcting Public Sector Inefficiency // American Journal of Economics and Society. 1985. Vol. 44. [↑](#footnote-ref-20)
21. Coudle S.L. Productivity Politics: Gilding the Farthing // Productivity Review. 1987. Vol. 44. P.39. [↑](#footnote-ref-21)