

С. Е. Прокофьев, Е. Д. Богатырев, С. Г. Еремин

ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

УЧЕБНИК ДЛЯ СПО

4-е издание, переработанное и дополненное

Рекомендовано Учебно-методическим отделом среднего профессионального образования в качестве учебника и практикума для студентов образовательных учреждений среднего профессионального образования



Курс с практическими заданиями и дополнительными материалами доступен на образовательной платформе «Юрайт», а также в мобильном приложении «Юрайт.Библиотека»

Москва ■ Юрайт ■ 2024

УДК 35(075.32)
ББК 66.3я723
П80

Авторы:

Прокофьев Станислав Евгеньевич — профессор, доктор экономических наук, ректор Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, заместитель руководителя Федерального казначейства, академик Российской академии естественных наук, заслуженный экономист Российской Федерации;

Богатырев Евгений Дмитриевич — профессор, доктор философских наук, профессор кафедры «Государственное и муниципальное управление» факультета «Высшая школа управления» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации;

Еремин Сергей Геннадьевич — доцент, кандидат юридических наук, заместитель заведующего кафедрой «Государственное и муниципальное управление» факультета «Высшая школа управления» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации.

Рецензент:

Охотский Е. В. — профессор, доктор социологических наук, эксперт НИЦ ГСУ ИГСУ РАНХиГС, советник дипломатической службы Российской Федерации второго класса.

Прокофьев, С. Е.

П80 Государственная и муниципальная служба : учебник для среднего профессионального образования / С. Е. Прокофьев, Е. Д. Богатырев, С. Г. Еремин. — 4-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2024. — 301 с. — (Профессиональное образование). — Текст : непосредственный.

ISBN 978-5-534-18801-1

В курсе изложены основы государственной и муниципальной службы Российской Федерации, их структура, основные принципы управления и организации работы в органах власти и органах местного самоуправления. Авторами освещены вопросы, связанные с государственной службой и кадровой политикой государства, перечислены служебные аномалии на государственной службе, диагностика и пути их преодоления, а также приведен зарубежный опыт государственной кадровой политики.

Соответствует актуальным требованиям федерального государственного образовательного стандарта среднего профессионального образования и профессиональным требованиям.

Для студентов, обучающихся по экономическим и гуманитарным направлениям и специальностям, а также для государственных и муниципальных служащих, научных работников и специалистов в области экономики и управления.

УДК 35(075.32)
ББК 66.3я723

Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав.

© Богатырев Е. Д., Прокофьев С. Е.,
Еремин С. Г., 2021
© Богатырев Е. Д., Прокофьев С. Е.,
Еремин С. Г., 2024, с изменениями
© ООО «Издательство Юрайт», 2024

ISBN 978-5-534-18801-1

Оглавление

Введение.....	7
Тема 1. Государственное управление и государственная служба как профессиональная служебная деятельность и система	10
1.1. Государственная служба в системе государственного управления.....	10
1.2. Система органов государственной власти Российской Федерации. Государственная служба как система	19
1.3. Государственная служба как профессиональная служебная деятельность: правовые основы и принципы построения.....	22
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	<i>25</i>
Тема 2. Предназначение и функционирование государственной службы	26
2.1. Предназначение и задачи государственной службы, реализуемые в процессе ее организации и функционирования.....	26
2.2. Принципы государственной службы.....	32
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	<i>40</i>
Тема 3. Государственный гражданский служащий	41
3.1. Статус государственного гражданского служащего.....	41
3.2. Права государственных гражданских служащих.....	46
3.3. Обязанности государственных гражданских служащих.....	48
3.4. Требования к служебному поведению	51
3.5. Ограничения на государственной гражданской службе	53
3.6. Запреты на государственной гражданской службе	58
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	<i>65</i>
Тема 4. Прохождение государственной гражданской службы... 67	67
4.1. Особенности прохождения государственной службы	67
4.2. Профессиональное развитие государственных служащих как условие повышения эффективности института государственной службы.....	77
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	<i>99</i>
Тема 5. Государственная гражданская служба субъектов Российской Федерации	100
5.1. Нормативное регулирование и организация государственной гражданской службы субъектов РФ	100

5.2. Особенности функционирования государственной гражданской службы субъектов РФ в условиях современного российского федерализма	105
5.3. Перспективы развития государственной гражданской службы субъектов РФ	109
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	113
Тема 6. Служебные аномалии на государственной службе: диагностика и пути преодоления	114
6.1. Понятие и содержание служебных аномалий на государственной службе	114
6.2. Профессиональная деформация государственных служащих как разновидность служебных аномалий на государственной службе, пути ее определения и преодоления	117
6.3. Коррупция как наиболее опасная для государства и общества служебная аномалия на государственной службе, направления противодействия	121
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	130
Тема 7. Реформирование и развитие системы государственной гражданской службы Российской Федерации	131
7.1. Актуальные проблемы правового регулирования государственной гражданской службы в современной России	131
7.2. Перспективные направления реформирования и развития федеральной государственной службы	134
7.3. Перспективные направления реформирования и развития государственной службы субъектов Федерации	137
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	139
Тема 8. Исторический (российский) и зарубежный опыт государственной кадровой политики	141
8.1. Кадровая политика как основа совершенствования государственного управления	141
8.2. Исторический опыт формирования и реализации государственной кадровой политики в России	143
8.2.1. Кадровая политика в русском централизованном государстве	143
8.2.2. Сущность кадровой политики в Российской империи	144
8.2.3. Государственная кадровая политика советского периода	146
8.3. Зарубежный опыт государственной кадровой политики	150
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	153
Тема 9. Кадровая политика и кадровая работа в государственных органах власти	154
9.1. Содержание и основные элементы кадровой политики в государственных органах власти	154
9.2. Специфика кадровой политики и кадровой работы на государственной службе современной России	158
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	164

Тема 10. Кадровые технологии и кадровый аудит в сфере государственной службы	165
10.1. Кадровые технологии как средство реализации кадровой работы и управления персоналом государственной службы. Кадровый аудит	165
10.2. Современные кадровые технологии, применяемые в органах государственной власти.....	169
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	<i>176</i>
Тема 11. Особенности муниципальной службы как профессиональной деятельности и системы. Организация муниципальной службы	178
11.1. Понятие местного самоуправления, его правовое закрепление...	178
11.2. Основы организации муниципальной службы	182
11.3. Специфика муниципальной службы как профессиональной деятельности.....	185
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	<i>189</i>
Тема 12. Теория и практика функционирования и развития муниципальной службы в России	190
12.1. Функции и принципы муниципальной службы	190
12.2. Становление и развитие муниципальной службы в России	194
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	<i>201</i>
Тема 13. Должности муниципальной службы. Правовое положение (статус) муниципального служащего.....	202
13.1. Понятие и содержание должностей муниципальной службы	202
13.2. Правовой статус муниципального служащего	207
13.3. Профессионализм и компетентность как основа профессиональной деятельности муниципальных служащих.....	211
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	<i>216</i>
Тема 14. Порядок поступления на муниципальную службу, ее прохождения и прекращения. Рабочее (служебное) время и время отдыха. Стаж муниципальной службы	217
14.1. Особенности поступления граждан на муниципальную службу	217
14.2. Прохождение и прекращение муниципальной службы	219
14.3. Рабочее (служебное) время и время отдыха. Стаж муниципальной службы	226
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	<i>231</i>
Тема 15. Общие принципы оплаты труда и гарантии, предоставляемые муниципальному служащему. Поощрение и дисциплинарная ответственность муниципального служащего.....	232
15.1. Содержание и особенности гарантий, предоставляемых муниципальным служащим	232
15.2. Общие принципы оплаты труда муниципальных служащих.....	241

15.3. Поощрения, применяемые к муниципальным служащим. Дисциплинарная ответственность муниципальных служащих....	244
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	247
Тема 16. Кадровая работа в муниципальном образовании.....	248
16.1. Направления кадровой работы в муниципальном образовании.....	248
16.2. Кадровая служба в органах местного самоуправления: задачи и направления.....	258
16.3. Кадровый резерв муниципальной службы.....	261
16.4. Дополнительное профессиональное образование муниципальных служащих.....	265
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	269
Тема 17. Конфликт интересов и служебные споры на государственной гражданской и муниципальной службе.....	270
17.1. Конфликт интересов на гражданской или муниципальной службе	271
17.2. Служебные споры в профессиональной деятельности	275
17.3. Правовое регулирование получения гражданским служащим и муниципальным служащим вознаграждений от физических и юридических лиц	280
17.4. Деятельность комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских и муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов	285
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	292
Нормативные правовые источники	294
Список литературы	299

Введение

Исторический опыт России и зарубежная практика свидетельствуют о том, что на современном этапе развития государства невозможно обойтись без эффективной государственной и муниципальной службы.

Государственная и муниципальная служба объединяет служащих аппаратов федеральных органов власти, органов власти субъектов Российской Федерации, местных органов власти, которые, обеспечивая исполнение их полномочий, работают на профессиональной основе и получают заработную плату из государственного или муниципального бюджета.

Многочисленные теоретические исследования и практика указывают на то, что в настоящее время общество и государство нуждаются в подготовке нового поколения государственных гражданских и муниципальных служащих, а также в повышении квалификации ныне работающих специалистов органов государственной власти и местного самоуправления. Требуется также формирование реального и перспективного резерва кадров государственной и муниципальной службы с целью своевременной подготовки специалистов для замещения вакантных должностей и повышения эффективности их профессиональной служебной деятельности. Именно по этой причине одним из приоритетных направлений социально-экономического развития Российской Федерации является повышение профессионализма государственных гражданских и муниципальных служащих как важной предпосылки развития государственной и муниципальной службы.

Прежде всего, реализация данной цели подразумевает создание надлежащих условий для развития профессионализма государственных гражданских и муниципальных служащих, для повышения ими своей квалификации и выполнения ими служебных обязанностей. Государственным гражданским и муниципальным служащим необходимо обеспечить достойный уровень оплаты труда и его материально-технические условия, а также возможности и перспективы карьерного развития.

Все это, а также такие факторы, как развитие государственности России и становление правового, демократического государства с социально ориентированной экономикой, формирование основ гражданского общества непосредственно обуславливает актуаль-

ность изучения дисциплины «Государственная и муниципальная служба».

Дисциплина «Государственная и муниципальная служба» ставит своей целью научить студентов использовать нормативно-правовые основы государственной и муниципальной службы в профессиональной деятельности государственного либо муниципального служащего, ознакомить их со становлением и организацией государственной и муниципальной службы, с общими принципами деятельности, а также с правовым статусом государственного и муниципального служащего.

Основные задачи преподавания дисциплины «Государственная и муниципальная служба»:

— предоставление системных знаний о необходимости и сущности функционирования и развития государственной и муниципальной службы как неотъемлемой составляющей деятельности демократического, правового, социального государства с социально ориентированной экономикой, местного самоуправления.

— усвоение студентами основных положений государственной политики в области государственной и муниципальной службы, формирование умений по разработке и внедрению мер по их реализации; освоение конституционно-правовых основ и принципов государственной и муниципальной службы; формирование умений организовывать свою профессиональную деятельность в рамках законодательных положений;

— формирование у студентов умений, а также практических навыков в пределах прав и обязанностей, определенных для государственного и (или) муниципального служащего, по обеспечению повышения результативности и эффективности профессиональной деятельности.

Организационными формами изучения дисциплины «Государственная и муниципальная служба» являются лекции, семинарские и практические занятия, самостоятельная работа, выполнение индивидуальных заданий. Для усвоения знаний и формирования навыков и умений, предусмотренных в рамках изучения дисциплины, могут быть использованы такие формы индивидуальных задач, как подготовка рефератов, аналитических докладов и проектов управленческих решений (программ, постановлений, распоряжений и т. п.).

В результате изучения дисциплины «Государственная и муниципальная служба» студенты должны освоить:

трудовые действия

- владение навыками системного анализа содержания прав и обязанностей государственных и муниципальных служащих, а также профессионального соответствия лиц, поступающих на государственную и муниципальную службу, квалификационным требованиям;

- владение навыками поиска информации, необходимой для анализа функционирования и развития государственной и муниципальной службы;

необходимые умения

- принимать меры, направленные на реализацию государственной политики в области государственной и муниципальной службы, соблюдать основные служебные требования к государственным и (или) муниципальным служащим и вести себя в рамках общих правил поведения государственного и (или) муниципального служащего;

- применять нормы конституционного, административного, международного и трудового права в профессиональной деятельности, защищать права и свободы личности и гражданина, интересы предприятий, учреждений и организаций;

- применять на практике методы оценки государственных и (или) муниципальных служащих, в том числе результативности и эффективности их профессиональной деятельности;

необходимые знания

- понятий и предназначений государственной и муниципальной службы; их места и роли в демократическом, правовом, социальном государстве и местном самоуправлении, приоритетных направлений их дальнейшего развития;

- принципов и структуры государственной и муниципальной службы; их особенностей как социального и правового института;

- содержания и сущности соответствующих норм конституционного, административного, международного и трудового права;

- структуры и содержания составляющих организационного института государственной и муниципальной службы, в том числе видов и уровней государственной службы; основных признаков и принципов классификации должностей в органах государственной власти и органах местного самоуправления; содержания и этапов прохождения государственной и муниципальной службы, нормативно-правовой базы ее организации и сопровождения;

- принципов управления государственной и муниципальной службой; методов, критериев и технологий оценки ее результативности и эффективности, правового статуса государственных и (или) муниципальных служащих, общих требований, прав, обязанностей, гарантий, поощрений и правил поведения.

Тема 1

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА КАК ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ СЛУЖЕБНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ И СИСТЕМА

В результате изучения данной темы студенты будут:

знать

- теоретические основы и закономерности государственной политики и управления;
- понятийный и категориальный аппарат государственной службы и государственного управления;
- понятие и содержание ценностей государственной службы;
- особенности государственной службы;
- содержание и отличительные признаки системы органов государственной власти;
- специфику государственной службы как системы и профессиональной деятельности;

уметь

- формулировать понятие и признаки государственного управления;
- определять сферу государственного управления;
- определять виды государственной службы;
- использовать полученные данные о взаимосвязи государственной службы и муниципальной службы;

владеть

- навыками системного анализа сущности государственного управления;
 - методами определения существенных признаков государственного управления;
 - навыками работы с учебной и научной литературой, обосновывающей различные подходы к раскрытию понятия и содержания государственной службы и государственного управления.
-

1.1. Государственная служба в системе государственного управления

Государство как особый институт публичной политической власти господствующего класса (социальной группы, блока классовых сил, всего народа) имеет свои функции и полномочия. Реализация

этих функций и полномочий практически обеспечивается посредством конкретных действий персонала, находящегося на службе у государства, — государственных служащих. Государство приобретает реальность и силу именно благодаря наличию этих кадров, контингенту его служащих. И именно от государственных служащих зависит качество работы государства.

Государственная служба продолжает и завершает организацию механизма государства, делает данный механизм готовым и пригодным к практической реализации функций и полномочий государства. В процессе становления и развития государственности любого вида именно государственная служба выступает в качестве первейшего организационного средства достижения государством своих целей.

Развитие государства в правовом социальном направлении кардинально изменяет назначение государственной службы.

Государственная служба выполняет миссию современного государства — служит обществу. Политика, законотворчество, охрана прав человека и другие главные компоненты государства — это инструменты службы государства обществу, а государственная служба объединяет их, образуя систему.

Вместе с тем государственная служба сама является элементом государственного управления, которое рассматривается в узком и широком смысле. Представители административно-правовой науки придерживаются так называемого узкого подхода к толкованию государственного управления, акцентируя внимание на том, что государственное управление — это вид деятельности государства, присущий не любым его органам, а только отдельным из них, главными из которых являются органы исполнительной власти¹.

Государственное управление — это деятельность государства, которая заключается в осуществлении им управленческого (организующего) влияния на те сферы и отрасли общественной жизни, которые требуют определенного вмешательства государства путем использования полномочий исполнительной власти.

Таким образом, с позиции юридической науки государственное управление определяется как исполнительная и распорядительная деятельность государства. По нашему мнению, такое определение недостаточно раскрывает сущность управленческой деятельности, не исчерпывает ее содержания и само понятие исполнительной и распорядительной деятельности требует уточнения.

Более продуктивным следует считать подход с позиции определения реального содержания управления как специфического

¹ См.: Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л. Л. Попова. М., 2011. С. 50.

вида общественной деятельности, выявления его характерных черт и признаков, не ограничиваясь юридической формальной оценкой. Подобный подход характерен для представителей общесоциологических научных направлений, исследующих проблемы управления. Они в основном определяют управление как систематически осуществляемое целенаправленное воздействие людей на общественную систему в целом или на ее отдельные звенья на основании познания и использования присущих системе объективных закономерностей и тенденций в интересах обеспечения ее оптимального функционирования и развития, достижения поставленной цели¹. Этим определением подчеркивается главное назначение управления — обеспечение функционирования и развития общества как единого целого, его организующий характер.

Государственное управление является одним из основных видов управления в обществе. Это социальное управление, обусловленное, прежде всего, особенностью правового статуса его главного субъекта — государства, которое распространяет свое властное влияние на все общество и даже за его пределы.

Учитывая то, что в государственном управлении задействованы миллионы людей, огромное количество государственных органов и должностных лиц, оно требует разнообразных ресурсов: материальных, финансовых, интеллектуальных, информационных и т. д. Государство, реализуя правотворческую функцию, устанавливает общие правила (требования, нормы) поведения людей во всех сферах общественной жизни, а также обеспечивает их соблюдение возможностью применения государственного принуждения. Однако принуждение — не главное, а лишь вспомогательное средство упорядочения общественных отношений.

Главным приоритетом деятельности любого демократического государства должно стать обеспечение реализации прав, свобод и законных интересов его населения, служение ему. В связи с этим система государственного управления должна быть близкой к нуждам и запросам простых людей, подконтрольной населению, прозрачной и эффективной.

Зарубежный опыт

Сегодня, на фоне развития демократии и движения к гражданскому обществу, перед властью на любом уровне управления стоит неотложная задача — объективно рассматривать плодотворность взаимодействия государственной власти с народом, ради которого и должна осуществляться власть. В противном случае власть покажет свою полную неспособность служить интересам людей. При этом необходимо отслеживать динамические изменения потребностей и предпочтений людей,

¹ Бриленок А. А. Управление персоналом // Методы менеджмента качества. 2010. № 10. С. 34—38.

которые являются не только сигналом к изменению работы системы государственной власти и стиля этой работы, но и своего рода индикатором ее способности работать с людьми и для людей.

Анализ моделей организации государственной власти в зарубежных странах при таком подходе служит толчком для выработки стратегий повышения результативности и эффективности государственной власти в нашей стране.

Конечно, любая модель организации государственной власти является весьма условной. Каждая страна может на конституционном и законодательном уровне по-своему определять, как организуются и действуют органы государственной власти с учетом административно-территориального устройства, исторических, финансовых и других условий развития территорий и формирования государства в целом¹.

В мире сформировались и функционируют различные системы организации государственной власти, которые разделены весьма условно.

Муниципальная (англосаксонская) система. Возникла в Великобритании, затем была заимствована многими странами (прежде всего, бывшими британскими колониями).

Биполярная (романо-германская) система. Имеет много разновидностей, среди которых выделяют:

- романскую (наиболее ярко представлена во Франции и Италии, действует также в Испании, Португалии и Греции);

- германскую (функционирует в Германии, Австрии, Швейцарии и Бельгии);

- скандинавскую (функционирует в Норвегии, Финляндии и Швеции);

- латиноамериканскую (функционирует в странах Латинской Америки, в частности в Аргентине, Бразилии, Венесуэле, Мексике и Перу²).

Иногда учеными рассматриваются не системы, а модели организации государственной власти, а именно англо-американская, континентальная, иберийская, централизованная (советская) и смешанная³.

Англо-американская модель организации государственной власти распространена в Великобритании и США. Ее характерными особенностями являются:

- значительная самостоятельность государственных органов и органов местного самоуправления;

- отсутствие на местах полномочных представителей центральной власти, которые опекали бы органы местного самоуправления;

- выборность ряда должностных лиц органов государственной власти;

- органы государственной власти могут делать только то, что прямо предусмотрено законом (так называемый позитивный принцип правового регулирования);

¹ Соколов А. Н. Правовое государство: от идеи до ее материализации. М. : Янтарный сказ, 2002. С. 69.

² Кожев А. Власть: метафизический анализ. М. : Праксис, 2007. С. 26.

³ Баглай М. В., Туманов В. А. Малая энциклопедия конституционного права. М. : Бек, 1998. С. 96.

— контроль деятельности органов государственной власти, особенно на местах, осуществляется преимущественно косвенным путем — через центральные министерства; действует жесткий судебный контроль деятельности государственных органов.

Континентальная модель распространена в европейских странах, таких как Германия или Франция, во многих странах Латинской Америки и франкоязычных странах Африки. Ее характерными особенностями являются:

— более высокая степень централизации по сравнению с англо-американской моделью организации государственной власти, а также вертикальное подчинение органов государственной власти;

— дуализм органов государственной власти — сочетание местного самоуправления и прямого государственного управления на местах;

— наличие возможности у органов государственной власти делать все, что не запрещено законом (так называемый негативный принцип правового регулирования).

Континентальная модель может существовать на всех субнациональных территориальных уровнях (кроме низового) или только на низовом уровне.

Иберийская модель используется в Бразилии, Мексике и Португалии. Будучи очень приближена к континентальной модели, она предусматривает, что управление государственными делами осуществляют избранные населением представительные органы и соответствующие главные должностные лица высшего уровня государственной власти и местного самоуправления (мэры, префекты). Эти должностные лица одновременно являются председателями соответствующих советов, их исполнительных органов и утверждаются центральной властью как представители государственной власти в соответствующих административно-территориальных единицах с правом контроля деятельности совета.

Централизованная (советская) модель организации государственной власти распространена ныне в некоторых странах с коммунистическим режимом: на Кубе, в Китае и Северной Корее. Ее характерными особенностями являются:

— отрицание разделения властей и признание полновластия представительных органов снизу вверх;

— наличие советов, являющихся органами государственной власти на своей территории;

— избрание советом другого государственного коллегиального органа — исполнительного комитета, который одновременно подчиняется этому совету и исполнительному комитету высшего уровня¹.

Смешанная модель организации государственной власти распространена в Австрии и России. Она характеризуется признаками англо-американской и континентальной моделей.

¹ Сравнительное конституционное право / отв. ред. В. Е. Чиркин. М. : Манускрипт, 1996. С. 111.

Система правовых актов, устанавливающих организацию государственной власти в различных государствах или на различных этапах государственного строительства, в разных странах структурирована по-разному.

Наиболее существенные различия связаны с принадлежностью национальных правовых систем к той или иной правовой семье. Организация и деятельность государственной власти регулируется конституциями, а также другими нормативно-правовыми актами, издаваемыми центральными законодательными органами для органов государственной власти высшего уровня и центральными законодательными или исполнительными органами, либо парламентами отдельных субъектов федерации (в федеральных государствах)¹. В странах с федеративным устройством общенациональные конституции обычно регулируют лишь основные принципы формирования и деятельности местных органов, возлагая правовое регулирование местного управления в основном на субъекты федерации.

Одним из существенных вопросов в рамках определения модели организации государственной власти в демократических государствах является реализация принципа разделения властей, а также воплощение в жизнь системы сдержек и противовесов. Согласно принципам демократической легитимности, организация государственной власти должна соответствовать таким критериям, как рациональность и эффективность, сбалансированность распределения полномочий между органами государственной власти, утверждение и обеспечение прав человека и его основных свобод.

Сущность государственного управления определяется также тем, что оно осуществляется, во-первых, в рамках деятельности органов исполнительной власти, а именно:

- в ходе реализации их полномочий по управлению объектами внешней общественной (экономической, социальной и пр.) среды;
- в ходе управления высшими органами исполнительной власти деятельностью нижестоящих органов;
- в ходе управления работой государственных служащих внутри аппарата каждого органа исполнительной власти.

Во-вторых, государственное управление осуществляется вне деятельности органов исполнительной власти, а именно:

- внутри аппаратов любых других органов государственной власти (кроме органов исполнительной власти) со стороны их руководителей относительно других служащих (например, в аппаратах Парламента, судов, органов прокуратуры и пр.);
- внутри государственных предприятий, учреждений и организаций со стороны их администраций по отношению к остальному персоналу;

¹ В подавляющем числе современных государств законотворческая функция возлагается выборным представительным органам. Собирают их именуют парламентами. Парламент — политический институт, власть которого происходит из того, что его члены являются представителями общества (XVII в., Англия).

— со стороны различных совещательно-консультативных органов, образуемых государственными органами (например, Президентом Российской Федерации) в части выполнения предоставленных им организационно-распорядительных полномочий в отношении других органов и должностных лиц.

Сущность государственного управления в кратком виде заключается в исполнении законов и других правовых актов органов государственной власти. С этой точки зрения исполнение является основным признаком государственного управления, осуществление которого возложено на органы исполнительной власти (в широком смысле — на органы государственного управления).

Для государственного управления характерно то, что исполнительная деятельность становится его основным назначением и составляет важную сторону характеристики содержания этого вида управления, органически связанного с осуществлением непосредственного управления экономикой, социально-культурным и административно-политическим строительством и, следовательно, одновременно является распорядительной деятельностью.

Таким образом, дать определение государственному управлению путем казуистического перечня его функций невозможно. Однако можно определить его существенные признаки, которые отличают его от других видов деятельности государства.

1. Государственное управление осуществляется в тех сферах, которые требуют активного вмешательства государства.

2. Объектом государственного управления являются общественные отношения, урегулированные законами, а конечной целью — достижение той степени упорядоченности общественных отношений, которая отражена в законах государства, а также полного соответствия поведения всех субъектов нормативным моделям, описанным в этих законах (внешне-организационная деятельность).

3. Конечным этапом государственного управления является осуществление контроля как законности деятельности участников общественных отношений, так и целесообразности такой деятельности.

4. Государственное управление осуществляется органами исполнительной власти.

5. Поскольку выполнение закона не происходит само по себе, государственному управлению свойственна также организация деятельности внутри структур, которые организуют исполнение законов другими субъектами. Это направление реализации государственного управления можно назвать внутренне-организационной деятельностью органов государственной власти, которая осуществляется в рамках полномочий по обеспечению системы.

Учитывая вышеизложенное, можно сказать, что государственная служба — многоаспектное явление. К осознанию этого сложного явления существует несколько подходов.

Во-первых, в процессуальном аспекте государственную службу рассматривают:

— как профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации, государственных органов власти и лиц, занимающих государственные должности;

— как процесс функционирования госорганов в пределах их компетенции.

Во-вторых, в структурном аспекте государственная служба — это система видов деятельности, каждый из которых согласно функциям и полномочиям органа власти можно назвать службой (таможенная служба, служба безопасности, служба экспортного контроля, служба занятости населения, дипломатическая служба и т. д.).

В-третьих, в организационном аспекте государственная служба — это система государственных должностей, которые отличаются статусом, полномочиями, подчиненностью и квалификационными требованиями. Государственные должности объединены в систему не только иерархическими схемами, но и особенностями должностного продвижения. Другими словами, для того чтобы стать механизмом реализации функций государственного управления, государственная служба должна быть действенным инструментом упорядочения самого госаппарата.

В-четвертых, в институциональном аспекте государственная служба — это правовая и этическая нормативная система, обеспечивающая реализацию целей, функций и законов государства. Благодаря этической стороне государственная служба приобретает общекультурный (в том числе исторический) статус.

В-пятых, социальный аспект государственной службы — интегрирующий фактор по отношению ко всем предыдущим. Объективная природа государственной службы как социального института обусловлена изменением назначения государства, в котором государственная служба — это уже не аппарат принуждения, а фактор консолидации общества. В этом заключается сущность государственной службы как социального института¹.

Таким образом, государственная служба рассматривается одновременно как институт, как деятельность, как система правил работы по обеспечению исполнения функций и полномочий государства и как система служащих, способных обеспечивать исполнение этих функций и полномочий. С учетом изложенного можно считать,

¹ Шамарова Г. М. Государственная и муниципальная служба. М. : ИНФРА-М, 2014. С. 69.

что государственная служба, сочетая личные, групповые и государственные интересы и будучи каналом повседневных связей государства и народа, является средством реализации функций и полномочий социального государства.

Как сложное, системное явление, государственная служба имеет определенные ценности, связанные прежде всего с культурой управления, причем данные ценности изменяются в зависимости от временных параметров и роли государственной службы в государственном управлении. Это преимущественно ценности государственных органов власти, их аппаратов и отдельных служащих. Ценности государственной службы, как считают зарубежные ученые, составляют часть ценностей общества. К главным из них исследователи относят:

— *нейтральность* (собственные убеждения госслужащего не должны иметь значения, что дает возможность сотрудничать с любым политиком);

— *честность и неподкупность* (в основу деятельности госслужащего положено его служение обществу и государству. Он не может представлять частные интересы, поскольку преобладание личных интересов приводит к коррумпированности госаппарата);

— *профессиональную честь* (правила поведения госслужащего должны включать такие нравственные качества, как лояльность, беспристрастность, гордость за хорошо выполненную работу);

— *длительное пребывание в должности* (вступление и прохождение государственной службы базируется на принципах карьерной службы).

Сюда же следует отнести соприкосновенность госслужащих с общественными потребностями, равенство и справедливость в работе со всеми гражданами, вовлечение граждан в процесс принятия решений и т. п.

Как элемент государственной организации общества и как социальный институт, государственная служба имеет ряд особенностей.

Во-первых, она представляет относительно самостоятельную область профессиональной деятельности. Всем своим содержанием, формами и методами деятельности государственных служащих данная служба направлена на обеспечение исполнения полномочий государственных органов.

Во-вторых, будучи объединяющим звеном государства и гражданского общества, государственная служба призвана защищать права, свободы и законные интересы участников общественных отношений. Конституционное положение о том, что человек, его права и свободы являются важнейшей ценностью, является определяющим стержнем деятельности государственных служащих независимо от их служебно-должностного статуса.

В-третьих, государственная служба как общественное явление представляет собой нечто большее, чем деятельность госслужащих и органов управления. Это своеобразная форма отражения общественных связей и отношений, показатель степени гуманности и существующих в обществе порядков¹.

В-четвертых, государственная служба не просто указывает на общественные связи и отношения, а очерчивает социальную направленность, приближая конституционный идеал правового демократического государства к объективной реальности.

В-пятых, государственная служба — это еще и этическая система. Формируя правосознание граждан, она, как носитель определенного уровня морали, моральных ценностей, ориентирует госслужащих и граждан на соблюдение моральных норм и правил человеческого общежития.

Обобщая сказанное выше, можно сформулировать следующее определение: государственная служба является государственным правовым и социальным институтом, который в рамках своей компетенции обеспечивает исполнение функций и полномочий органов власти и управления путем профессионального выполнения служащими своих должностных обязанностей, обеспечивая взаимодействие государства и граждан в целях реализации их интересов, прав и обязанностей.

1.2. Система органов государственной власти Российской Федерации. Государственная служба как система

Государственная служба как правовой и социальный институт является неотъемлемой составной частью государственности и определяется обычно как профессиональная служебная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государства в интересах общества. Подобная концепция восходит к пониманию государства как республики, в буквальном переводе — «общественного дела» (*res publica*). Такому пониманию государства соответствует и традиция закрепления права народа на участие в государственном управлении. Каждый гражданин имеет возможность принимать участие в государственных делах как непосредственно, так и через свободно выбранных представителей. Эти представители допускаются на общих условиях равенства к государственной службе. При этом государственные служащие реализуют не свое субъективное (служебное) право, а совокупное право всех граждан.

¹ Мамонтова В. Ф. Типы современных муниципальных служащих в условиях трансформации российского общества // Современное общество: вопросы теории, методологии, методы социальных исследований. Материалы VII Всероссийской научной конференции. Т. I. Пермь, 2004. С. 145—147.

Субъектом регулирования государственно-служебных отношений является государство, представляющее своего учредителя (народ), а не отдельные государственные органы и должностные лица. Отделение государственной (публичной) сферы от частной является признанием наличия такой области отношений, где общественный интерес всегда преобладает и ограждается от вмешательства частных или корпоративных интересов.

Государственные служащие связаны с государством публично-правовыми, а не гражданско-правовыми отношениями. Большинство государств регулируют эти отношения конституциями или специальными сводами законов. Даже в случае, когда отдельные аспекты этих отношений определяются нормами других отраслей права, индивидуальными или коллективными трудовыми договорами, их участники обязаны руководствоваться конституционными основами и принципами организации государственной службы. В противном случае отношения государства и его служащего исчерпываются формой найма по контракту на работу в государственном органе.

Государственная служба реализуется путем исполнения государственными гражданскими служащими своих должностных обязанностей в органах государственной власти. Органы государственной власти образуют определенную систему, которая характеризуется функциональным и организационным единством. Единство системы органов государственной власти обусловлено их социальным назначением и целью деятельности. Органы государственной власти отражают единство интересов и воли народа, которые они призваны реализовать. Функциональное единство системы органов государственной власти предполагает общность их задач и функций, в процессе их реализации они действуют совместно, тесно взаимодействуя между собой¹.

Организационное единство системы органов государственной власти проявляется в том, что одни органы избираются или назначаются другими, одни управляют деятельностью других, одни подотчетны и подконтрольны другим и т. д.

В функциональном плане государственная власть включает в себя три основные ветви власти — законодательную, исполнительную и судебную, а также реализующие их институты — Президента, который является главой государства, Парламент, правительство и судебные органы.

Каждая из ветвей власти обладает закрепленной законом возможностью взаимного контроля и одновременно создает условия для взаимодействия всех трех ветвей власти. При этом принцип

¹ Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. М. : ИНФРА-М, 2007. С. 234.

разделения властей является необходимым атрибутом правовой государственности¹. Построенный на его основе правовой и организационный механизм разделения властей препятствует узурпации власти государственным органом, принадлежащим к какой-либо одной ветви власти, каким-либо должностным лицом или группой лиц. В конечном счете предназначение механизма разделения властей заключается в обеспечении соблюдения и защиты прав человека.

Каждая из ветвей государственной власти (законодательная, исполнительная и судебная) имеет общие черты: правовой характер, участие в реализации функций и полномочий государства, государственно-властный характер полномочий, общие принципы организации и деятельности и т. д., которые обуславливают единство системы органов государственной власти Российской Федерации. Однако каждая ветвь власти характеризуется также специфическими признаками (объемом компетенции, порядком формирования, организационными и правовыми формами деятельности и т. п.) и представляет собой ее соответствующую подсистему.

В свою очередь, отдельные подсистемы системы органов государственной власти могут иметь отдельные звенья, определяющиеся по различным критериям — функциям, характеру компетенции и территории деятельности.

Государственный аппарат Российского государства обладает всеми признаками, характеризующими его как систему. Он состоит из нескольких элементов (определенной совокупности органов государственной власти, иных органов государства), которые, в свою очередь, сами являются самостоятельными системами. Кроме того, государственному аппарату присущи единство и внутренняя согласованность структурных элементов (подразделений)². Эти свойства придают государственному аппарату стройность, организованность и упорядоченность, которые и характеризуют его как систему.

Согласно ст. 2 Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации»³ система государственной службы включает в себя следующие ее виды:

- государственная гражданская служба;
- военная служба;
- государственная служба иных видов.

¹ Рассказов Л. П. Теория государства и права. М. : ИЦ РИОР ; ИНФРА-М, 2014. С. 125.

² Авакьян С. А. Конституционное право России. М. : Норма ; ИНФРА-М, 2013. С. 69.

³ Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

На рис. 1.1 схематически представлены виды государственной службы.

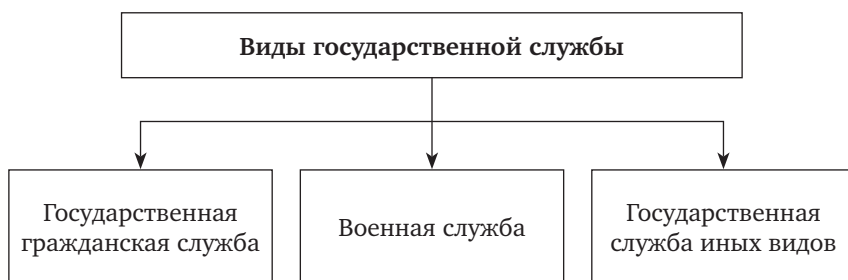


Рис. 1.1. Виды государственной службы

Государственная гражданская служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации.

Военная служба является видом федеральной государственной службы. Иные виды федеральной государственной службы устанавливаются путем внесения изменений и дополнений в Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации».

Правовое регулирование и организация федеральной государственной гражданской службы находятся в ведении Российской Федерации. Правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а ее организация — в ведении субъекта Российской Федерации.

1.3. Государственная служба как профессиональная служебная деятельность: правовые основы и принципы построения

Государственная гражданская служба является видом профессиональной служебной деятельности, требующей для своего осуществления специальных знаний и навыков. Реализации данного принципа должны способствовать закрепляемые Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» требования, предъявляемые к уровню профессионального образования, стажу гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей, а также при наличии соответствующего решения представителя нанимателя — к специальности, направлению подготовки (ст. 12 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

На повышение профессионализма и компетентности государственных гражданских служащих направлено дополнительное про-

фессиональное образование гражданских служащих (ст. 62, 63 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

Государственная служба как профессиональная служебная деятельность регламентируется рядом законодательных и иных нормативно-правовых актов, провозглашающих основным критерием гражданской службы профессионализм государственных гражданских служащих. В развитие положений Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г.¹ принят ряд Указов Президента Российской Федерации:

— «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» от 1 февраля 2005 г.²;

— «О проведении аттестации государственных гражданских служащих» от 1 февраля 2005 г.³;

— «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)» от 1 февраля 2005 г.⁴;

— «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим» от 1 февраля 2005 г.⁵;

— «О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации» от 16 февраля 2005 г.⁶;

¹ Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

² Указ Президента РФ от 01.02.2005 № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 6. Ст. 439.

³ Указ Президента РФ от 01.02.2005 № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 6. Ст. 437.

⁴ Указ Президента РФ от 01.02.2005 № 111 «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 6. Ст. 438. (Утратил силу.)

⁵ Указ Президента РФ от 01.02.2005 № 113 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 6. Ст. 440.

⁶ Указ Президента РФ от 16.02.2005 № 159 «О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 8. Ст. 629.

— «Об утверждении Положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела» от 30 мая 2005 г.¹;

— «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих» от 27 сентября 2005 г.²;

— «Об утверждении Положения о кадровом резерве федерального государственного органа» от 01.03.2017 № 96³.

При анализе указанных нормативно-правовых актов отчетливо просматривается двойственность положения, которое государственные гражданские служащие занимают в социальной структуре общества.

С точки зрения населения, государственный служащий — субъект, наделенный властью, занимающий относительно высокое положение в иерархической структуре общества. Но само понятие «служащий» указывает, напротив, на некое второстепенное подчиненное положение.

Термин «служба» имеет несколько значений. Чаще всего под ним понимают один из видов оплачиваемого общественно полезного труда, который заключается в осуществлении управления или в социально-культурном обслуживании граждан.

Служащий государственного органа выступает как бы в двух ипостасях. С одной стороны, он является своего рода посредником между государством и обществом; говоря точнее — между теми, кто возглавляет государство (определяет его политику в различных сферах жизнедеятельности членов общества), и непосредственными исполнителями. С другой стороны, служащий является связующим звеном управленческой цепочки внутри самой системы. При этом система государственной службы, несвободная от противоречия между устаревшими средствами управленческой деятельности и объективными требованиями современного этапа развития российского общества, несмотря на декларацию своей приверженности общедемократическим ценностям, провозглашение их в качестве

¹ Указ Президента РФ от 30.05.2005 № 609 «Об утверждении Положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 23. Ст. 2242.

² Указ Президента РФ от 27.09.2005 № 1131 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 40. Ст. 4017. (Утратил силу.)

³ Указ Президента РФ от 01.03.2017 № 96 «Об утверждении Положения о кадровом резерве федерального государственного органа» // КонсультантПлюс.

базовых ориентиров развития общества, тяготеет к авторитарным методам и средствам социального управления, информационной закрытости, «непрозрачности»¹.

При этом цели, которые достигаются указанным образом, часто не соответствуют интересам населения. Это обостряет еще одно противоречие, чрезвычайно важное для имиджа государственного служащего. Наряду с высокой оценкой престижности данного вида профессиональной деятельности у населения формируется негативный образ чиновника.

Объективный, внешний по отношению к личностным особенностям характер указанного противоречия подтверждает и М. М. Долгиев, указывая на то, что наряду с задачами обеспечения правовой и социальной защищенности населения перед государственными служащими отчетливо стоит задача экономии материальных ресурсов, что препятствует реализации отдельных решений и действий².

Обязательная нормативная регламентация труда государственных гражданских служащих, с одной стороны, и необходимость присутствия в нем творческого начала — с другой, порождает еще одно противоречие, возникающее между содержанием и формой труда рассматриваемой категории служащих. Противоречие это заключается в постоянном конфликте между необходимостью и потребностью принимать самостоятельные, иногда рискованные, решения в области государственного управления и обязанностью соблюдать формально установленные нормы должностного регламента и служебного контракта.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Что такое государственное управление?
2. В чем состоит сущность государственного управления?
3. Каковы существенные признаки государственного управления?
4. Раскройте содержание государственной службы.
5. Каковы особенности государственной службы?
6. Каковы направления реализации государственной службы?
7. Раскройте особенности и отличительные признаки системы органов государственной власти.
8. Охарактеризуйте государственную службу как профессиональную служебную деятельность.

¹ Захаров Н. Л. Организационное поведение государственных служащих. М. : ИНФРА-М, 2014. С. 21.

² Долгиев М. М. Особенности и стимулирование труда государственных гражданских служащих // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 5 : Экономика. 2012. № 2. С. 63—67.

Тема 2

ПРЕДНАЗНАЧЕНИЕ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

В результате изучения данной темы студенты будут:

знать

- предназначение и задачи государственной службы, реализуемые в процессе ее организации и функционирования;
- особенности и отличительные признаки государственной службы;
- принципы государственной службы;

уметь

- идентифицировать и классифицировать государственную службу;
- использовать полученные знания о принципах государственной службы;
- ориентироваться в способах соблюдения основных принципов государственной службы;

владеть

- методами определения предназначения и задач государственной службы;
 - навыками системного анализа содержания деятельности служащих;
 - навыками работы с учебной и научной литературой относительно основных подходов к определению и реализации принципов государственной службы.
-

2.1. Предназначение и задачи государственной службы, реализуемые в процессе ее организации и функционирования

Современное общество объединяет много различных социальных структур — как государственных, так и негосударственных. Каждая из этих структур занимает собственное место в системе социальных отношений, выполняет отведенную ей обществом роль в решении разнородных социальных задач. Однако государственная служба не представляет собой обособленную организационную структуру, как любая государственная или негосударственная организация. Она является неотъемлемым элементом государственной организации власти, условием осуществления ею своих функций и полномочий.

Только на общегосударственном уровне существуют органы власти, в задачи которых входит подготовка проектов нормативных

актов, реестров государственных служащих, предложений по подготовке и расстановке кадров¹. Поэтому речь должна идти о месте и роли государственной службы не как олицетворенного органа, а как совместной деятельности государственных гражданских служащих.

Государственная служба является продолжением и завершением процесса формирования определенной организации или системы организаций. И пока она должным образом не организована, не имеет личного состава с требуемой квалификацией, организация остается малоэффективной, не способной выполнять возложенные на нее задачи.

Для понимания сущности государственной службы следует выяснить ее пределы и предмет. Как было установлено нами ранее, под термином «служба» наиболее часто понимается один из видов оплачиваемой общественно полезной деятельности, заключающийся в управлении и социально-культурном обслуживании граждан. При этом можно выделить следующие основные особенности труда служащих:

- обладание особым предметом труда — информацией, которая одновременно является средством воздействия служащих на тех, кем они управляют;

- служащие, как правило, собирают, обрабатывают, передают и создают информацию;

- служба имеет оплачиваемый характер труда, т. е. за свой труд служащие получают зарплату;

- служащие выполняют волю тех, кому они подчинены, кто оплачивает их работу;

- служащие занимают руководящие должности в государственных, общественных и частных организациях².

Указанное место службы определяет ее роль как социально-организационного явления. Последняя может быть выражена двумя следующими положениями.

Во-первых, служба выступает в качестве движущей мощной системы, определяющей возможности функционирования государственных органов. Все остальные части внутренней структуры организации только обеспечивают деятельность службы и служащих. Понятно, что именно качество этой движущей силы, активность и профессионализм определяют ее деловой статус, уровень позитивной работы и престиж в глазах организаций и населения.

¹ Таева Н. Е. Конституционное право Российской Федерации. М. : ИЦ РИОР ; ИНФРА-М, 2012. С. 85.

² Тавокин Е. П. Качество управленцев для качества управления (анализ кадрового состава федеральной государственной гражданской службы) // Государственная служба. 2010. № 1 (63). С. 59—64.

Во-вторых, служба обеспечивает исполнение функций и полномочий государственного органа и в ходе этого процесса сохраняет и обеспечивает определенное направление его деятельности.

Любое современное государство характеризуется многообразием целей, задач и функций, от профессионального и четкого выполнения которых зависит эффективность функционирования того или иного государственно-организованного общества. Мировой опыт и состояние современных отношений в нашей стране свидетельствует о том, что современное общество не может нормально функционировать и развиваться вне государства, независимо от его упорядоченного влияния на развитие важнейших общественных отношений. Этим и обуславливается необходимость в квалифицированном и мощном государственном аппарате.

При этом исторический опыт свидетельствует о том, что с изменением государства, его типа, характера и задач менялась и сама государственная служба¹.

Государственная воля реализуется посредством государственной службы, имеет различный характер и формируется различными субъектами. В демократическом государстве государственная воля реализуется народом, и тогда государство находится под контролем социума; в тоталитарном реализуется одним лицом, т. е. действует вне общественного контроля.

Определение предназначения, цели и задач государственной службы является основой ее организации и функционирования, а также построения эффективного взаимодействия органов управления государственной службой с кадровыми службами органов государственной власти.

Формулируя цель, отметим основные направления государственной службы. Как государственный социальный институт, она формирует государственно-правовые предпосылки связи государственной службы с жизнью народа, т. е. в указанном направлении она раскрывает свою социальную природу. Кроме того, государственная служба создает объективную систему выявления и отбора людей для работы в госаппарате.

Цель государственной службы рассматривается как желаемое состояние системы, желаемый результат, ради достижения которого выполняются различные управленческие действия. Определяя основные цели, необходимо исходить из двух предпосылок. Во-первых, государственная служба как государственный социальный институт должна сформировать условия для ее связи с запросами народа. Во-вторых, она должна создать понятную гражданам и прозрачную систему организации работы госаппарата.

¹ Исаев И. А. История государства и права России. М. : Норма ; ИНФРА-М, 2013. С. 112.

Цели государственной службы можно свести к следующим положениям:

- создание государственно-правовых предпосылок, обеспечивающих реальную связь государственной службы с жизнью народа, уважение к ней, авторитет, понимание и поддержку в обществе;

- внедрение новой концепции функционирования государственной службы как деятельности по обеспечению реализации прав и свобод граждан, предоставления государственных и общественных услуг;

- создание качественного кадрового обеспечения аппаратов государственных органов власти;

- поддержание в коллективах государственных органов власти такого социально-психологического микроклимата, который бы обеспечил надлежащее выполнение должностных обязанностей, способствовал развитию профессиональных качеств государственных гражданских служащих, формировал рациональные служебные отношения;

- укрепление и формирование новых финансово-экономических, научных и информационных основ функционирования института государственной службы;

- осуществление мониторинга функционирования государственной службы и разработка рубрикаторов оценки ее эффективности и результативности.

Обобщая, отметим, что главной целью функционирования государственной службы является достижение ее эффективности и результативности при соблюдении определенных социальных, правовых, организационных и психологических факторов.

Цель государственной службы реализуется через функции. Функции, присущие государственной службе как общественному институту, отражают ее роль, предназначение в обществе. Она должна обеспечить эффективное функционирование всех трех ветвей власти, с ее помощью реализуются потребности и интересы, права и свободы граждан.

В то же время государственная служба — это механизм достижения целей и выполнения задач государства, и в этом случае ей принадлежат функции, отражающие общие задачи государственной службы как части механизма государственного управления.

Определяя функции государственной службы, следует исходить из того, что государственная служба является неотъемлемой составляющей всех управленческих процессов, хотя ее функции не тождественны функциям государственного управления из-за своеобразной роли и назначения в обществе этого социального института.

Функции государственной службы можно условно разделить на два уровня. Функции первого уровня отражают роль государственной службы в обществе и включают в себя:

- обеспечение эффективного функционирования государственных органов власти;
- реализацию интересов, прав и свобод граждан;
- обеспечение реализации государственной политики в управлении общественными процессами;
- создание условий для привлечения на государственную службу наиболее профессиональных и преданных делу кадров.

Функции второго уровня непосредственно связаны с обеспечением функционирования системы государственной службы. К их числу относятся:

- определение квалификационных требований к должностям государственной службы;
- максимально объективный и гласный отбор, прием и продвижение по служебной лестнице кадров на основе их деловых и профессиональных качеств;
- статистический учет кадров по категориям, группам, должностям и другим критериям;
- оценка рациональности и эффективности затрат на содержание и работу аппарата;
- формирование кадрового резерва;
- планирование служебной карьеры государственных служащих;
- надлежащее материально-техническое и технологическое обеспечение выполнения государственными служащими своих обязанностей;
- организация дополнительного профессионального образования персонала государственной службы;
- осуществление эффективного управления государственной службой;
- разработка форм публичной ответственности государственного аппарата.

Обобщенная характеристика этих функций представлена в табл. 2.1.

Таблица 2.1

Контроллинг государственной службы

Функция	Содержание
Нормативно-правовое обеспечение государственной службы	<ul style="list-style-type: none"> — Краткосрочное и долгосрочное планирование законотворческой работы; — подготовка проектов нормативных актов по вопросам функционирования государственной службы
Осуществление государственной кадровой политики	<ul style="list-style-type: none"> — Подбор кадров; — формирование кадрового резерва; — расстановка кадров; — подготовка, переподготовка, повышение квалификации кадров;