

Тема 6.

Управление государственной гражданской службой

Ключевые понятия

- Концептуальные основы управления государственной службой
- Управление
- Управление государственной службой
- Органы управления государственной службой
- Государственная служба как система
- Предмет управления государственной службой
- Цели и задачи управления государственной службой
- Функции управления государственной службой
- Реформирование и развитие системы государственной службы
- Повышение эффективности системы управления государственной службы
- Основные черты зарубежного опыта управления государственной службой
- Бюрократия и бюрократизм в государственной службе
- Коррупция в государственной службе

Концептуальные основы управления государственной службой

- **Государственная служба**, выступая от имени и по поручению государства, **выполняет важную управленческую функцию, претворяя в жизнь принятые политические решения.**
- Но практика государственного управления показывает, что **государственной службой** как управляющей системой **тоже необходимо управлять.** Это прерогатива государства, его органов власти.[\[1\]](#)
- Поэтому **формирование системы управления государственной службой** является на сегодняшний момент одним из самых приоритетных направлений реформирования системы государственной службы России.[\[1\]](#)

[\[1\]](#) Основы государственной службы и кадровой политики: учеб. пособие для студентов вузов / В. В. Черепанов; В.П.Иванов.- М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2007. - 575 с. С.185.

Управление

- По толковому словарю В.И. Даля, «**управлять**» — значит **направлять** ход, движение кого-нибудь, чего-нибудь, **руководить деятельностью** кого или чего-нибудь.^[1]
- Понятие «**управление**» в литературе наиболее часто используется как **«процесс координации различных видов деятельности с учетом их целей, условий выполнения, этапов реализации, состоящий из функций планирования, организации, мотивации и контроля»**.^[2]

^[1] Основы государственной службы и кадровой политики: учеб. пособие для студентов вузов / В. В. Черепанов; В.П.Иванов.- М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2007. - 575 с. С.186.

^[2] Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента / Пер. с англ. – М.: Дело, 1992. – 799с. С.38,72,76.

Управление персоналом. Словарь понятий // Служба кадров. - 1999. - №5. С.59-63.

Управление

«**Управление** в любой сфере деятельности подразумевает **целеполагающее, организующее и регулирующее воздействие** субъектов управления на сознание, поведение и деятельность людей (и общественных структур), занятых **воспроизводством материальных, социальных и духовных ценностей**. Если подобное воздействие **приводит к изменению состояния управляемых объектов**, то управление имеет место». [3]

[3] Атаманчук Г.В. Государственное управление // Наша власть: дела и лица. - 2002. - С. 22-25.

Управление государственной службой

- **Управление государственной службой** существует везде, где существует государство, независимо от политического режима. Оно было у нас и **в условиях императорской России** (Инспекторский департамент, создан Николаем I), и **в советскую эпоху** (организационные отделы партийных комитетов), **есть оно и сегодня.**
- **В то же время определение понятия «управление государственной службой» в законодательной базе РФ до настоящего времени отсутствует.**

Органы управления государственной службой

Субъектами (органами) управления государственной службой **Российской Федерации** выступают:

- народ,
- государство,
- государственные органы,
- государственно-политическая и государственно-административная элита,
- линейные руководители структурных подразделений государственных органов.

Реальным управляющим государственной службой является **государство** — главный субъект управления административной властью в государстве.

Органы управления государственной службой

- **Субъектами (органами) управления** государственной службой как социальным институтом **в западных государствах** выступают **специальные министерства и ведомства.**
- **В нашей стране** ввиду отсутствия таковых в роли **субъектов управления** выступают различные органы государственной власти — **законодательные, исполнительные, судебные.** [1]

• [1] Основы государственной службы и кадровой политики: учеб. пособие для студентов вузов / В. В. Черепанов; В.П.Иванов.- М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2007. - 575 с. С.198..

Управление государственной службой

- **Управление государственной службой** — это целеполагающее, организующее и регулирующее воздействие государства на государственную службу как **систему** в целях качественной реализации ее целей, задач и функций.

О системе управления государственной службой

В статье 16 Федерального закона **№ 58-ФЗ** от 27 мая 2003 г. «О **системе** государственной службы Российской Федерации» говорится о том, что **система управления государственной службой создается** на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации **в целях координации деятельности государственных органов** при решении вопросов:

- **поступления** на государственную службу,
- формирования кадрового **резерва**,
- использования кадрового резерва для замещения должностей государственной службы,
- **прохождения** и прекращения государственной службы,
- профессионального **образования** и дополнительного профессионального образования государственных служащих,
- проведения **ротации** государственных служащих,
- а также в целях осуществления **вневедомственного контроля** за соблюдением в государственных органах законодательства о государственной службе.

Система управления

- Система (от греч. systema — целое, составленное из частей, соединение) – множество элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, которое образует определённую целостность, единство.
- Система управления – это **совокупность субъектов и объектов** управления, **общих** научных и специфических **подходов, принципов, методов, функций управления**, а также **ресурсов**, необходимых для обеспечения управления и взаимосвязей между ними.

Государственная служба как система

- Конституционная норма **«единство системы государственной власти»** (ч. 3, ст. 5) означает, что в России **должна действовать единая система государственной службы**. Разумеется, не в качестве параллельной системы власти, а лишь как **единообразная форма ее внутренней организации**.
- **Реализация этой нормы** Конституции РФ была и **остается одним из ключевых моментов** дальнейшей разработки законодательства о государственной (гражданской) службе [\[1\]](#).
- У государственной службы в настоящее время **нет ни общероссийского управленческого органа**, ни даже федерального.
- Только **в некоторых субъектах** Федерации созданы и более или менее действуют региональные органы управления гражданской службой.

[\[1\]](#) Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учебник / В.Д. Граждан, 2-е изд., перераб. и доп. - М.; КНОРУС, 2007. - 496с. С.54.

О системе управления государственной службой

- **Орган по управлению государственной службой** в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [1] упоминается в 9 статьях (статьи 12, 19, 22, 47, 48, 61, 63, 64, 71).
- В части 6 статьи 71 этого закона сказано, что «до образования соответствующего **органа по управлению государственной службой** задачи и функции этого органа выполняются **государственными органами** в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации».
- **Однако** система **управления государственной службой** на федеральном уровне не создана, **не определен и федеральный государственный орган управления** государственной службой.
- Не существует единых подходов к **управлению государственной службой** и **в субъектах** Российской Федерации.

[1] О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 24 июля 2004 г. № 79-ФЗ.

Предмет управления государственной службой

- **Предмет или содержание** управления государственной службой включает в себя:
 - **учреждение** государственных **должностей** государственной службы и определение их **статуса**;
 - **установление** **классных чинов**, воинских и специальных **званий** и порядка их присвоения;
 - **определение** **норм и правил** прохождения государственной службы;
 - **решение задач** по **формированию кадрового корпуса** государственных органов;
 - **проведение** **кадровых** и организационно-правовых **мероприятий**;
 - **осуществление** **вневедомственного контроля** за соблюдением в государственных органах законодательства о государственной службе.
- Это и есть все то, что обеспечивает **эффективность** государственной службы.

Цели управления государственной службой

- **Стратегическая цель** – обеспечение **эффективности** государственной службы как механизма государственного управления, претворяющего в жизнь задачи и функции государства.
- **Важнейшей целью** управления государственной службой является **обеспечение единства** государственной службы **по ее уровням и видам**.
- Учитывая тот факт, что, согласно Конституции Российской Федерации, Россия - демократическое, правовое государство, **одной из главных целей** управления государственной службой выступает обеспечение **взаимодействия государства и структур гражданского общества**.

Основные задачи управления государственной службой РФ

- **Координация** деятельности государственных органов при прохождении служащими государственной службы;
- общее руководство развитием **нормативно-правовой базы** государственной службы;
- общее руководство и контроль государственной **кадровой политики** в сфере государственной службы;
- формирование **кадрового резерва** и его рациональное использование для замещения должностей государственной службы;
- упорядочение **организационной структуры** государственной службы;

Основные задачи управления государственной службой РФ (продолжение)

- **оптимизация** численного состава корпуса государственных служащих;
- **правовая и социальная защита** государственных служащих, финансирование государственной службы;
- **комплексная оценка** персонала государственной службы; профессиональное развитие государственных служащих;
- **вневедомственный контроль** за соблюдением в органах государственной власти законодательства о государственной службе.

Функции управления государственной службой

Функции управления **государственной службой** можно подразделить на две группы:

- **основные**, т.е. **универсальные**, пригодные для любого процесса управления,
- **специфические**, конкретные функции, характерные для управления **государственной службой**.[\[1\]](#)

[\[1\]](#) Основы государственной службы и кадровой политики: учеб. пособие для студентов вузов / В. В. Черепанов; В.П.Иванов.- М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2007. - 575 с. С.191.

Основные функции управления государственной службой [1]

К основным (универсальным) функциям управления государственной службой относятся:

- планирующая,
- регулирующая,
- распорядительная,
- нормативно-правовая,
- организационная,
- кадровая,
- финансовая (мотивирующая),
- контрольная,
- социальная,
- воспитательная и др.

[1] Основы государственной службы и кадровой политики: учеб. пособие для студентов вузов / В. В. Черепанов; В.П. Иванов.- М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2007. - 575 с. С.191.

Специфические функции управления государственной службой [1]

При управлении государственной службой реализуются следующие **специфические функции**:

- 1) **прогнозирования** (определение потребности государственной службы в организационном, кадровом, нормативно-правовом, финансово-экономическом и другом обеспечении);
- 2) **координирования** (координация деятельности государственных органов и их аппаратов **по уровням, видам** государственной службы и **по ветвям** государственной власти);
- 3) **административная (обеспечение соответствия** деятельности государственных органов и должностных лиц по управлению государственной службой и ее персоналом **действующему законодательству**);
- 4) **социально-стимулирующая** или **мотивации** (создание условий, побуждающих государственных служащих действовать более добросовестно и производительно);
- 5) **информационно-аналитическая** (обеспечение условий для использования современной информационной базы и аналитических материалов).

[1] Основы государственной службы и кадровой политики: учеб. пособие для студентов вузов / В. В. Черепанов; В.П.Иванов.- М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2007. - 575 с. С.191.

Недостатки в управлении государственной службой

В настоящее время [1] :

- отсутствует **эффективная система управления процессом реформирования** государственной службы России;
- отсутствует общепризнанная и верифицированная (эмпирически подтвержденные теоретические положения науки) для России **модель управления** государственной службой;
- отсутствует разработанный **механизм управления** государственной службой, наблюдается непонимание его сущности;
- действует **децентрализованная модель** управления государственной службой;

[1] Черепанов В.В. Управление государственной гражданской службой: проблемы и пути повышения качества в условиях реформирования. / chinovnik@uapa.ru. Выпуск №104 (29)

Недостатки в управлении государственной службой

(продолжение) [1]

- органам управления государственной службой приданы только **консультативные, методические и совещательные функции**;
- **недостаточно** разработана **нормативно-правовая база**;
- **отсутствует** разработанная и юридически закреплённая **концепция** управления государственной службой как **система теоретических взглядов, принципов и идей**;
- присутствует **неразвитость, неопределённость и архаизм** (прим.: старинные, устаревшие формы) организационной структуры управления государственной службой на федеральном и региональном уровнях;
- происходит **смещение и дублирование функций** органов **управления** государственной службой и **кадровых служб** государственных органов и другие.

[1] Черепанов В.В. Управление государственной гражданской службой: проблемы и пути повышения качества в условиях реформирования. / chinovnik@uapa.ru. Выпуск №104 (29)

Эффективность системы управления государственной службой [1]

- **Наличие вышеуказанных недостатков** показывает, что существующая у нас **организация управления государственной службой** еще далека от совершенства:
 - **не вполне адекватна** современным потребностям государства и общества;
 - отличается довольно **низким уровнем рационализации** управленческих процессов;
 - **непрозрачна** для контроля, особенно социального;
 - **недостаточно демократична** и отличается тенденцией к закрытости;
 - неповоротлива и **затратна**.
- Эти негативные черты, отмечаемые в руководящих документах, делают систему управления государственной службой в РФ **недостаточно эффективной**.

[1] Основы государственной службы и кадровой политики: учеб. пособие для студентов вузов / В. В. Черепанов; В.П.Иванов.- М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2007. - 575 с. С. 216- 217.

Пути повышения эффективности системы управления государственной службой [1]

1. Создание юридически развитой **нормативно-правовой базы** системы управления государственной службой.
2. Формирование **организационной модели** системы управления государственной службой РФ. Это вопрос **о федеральном государственном органе** по управлению государственной службой и аналогичных органах в субъектах Федерации.
3. Выбор и внедрение в практику **функциональной модели** системы управления государственной службой РФ (**централизованная, частично централизованная, децентрализованная** (либеральная)).
4. **Выработка**, понимание, освоение и практическое применение руководящими кадрами **механизма управления** государственной службой. Это - система **научно-теоретической, нормативно-правовой, организационно-кадровой и технологической деятельности субъектов управления государственной службой.**

[1] Основы государственной службы и кадровой политики: учеб. пособие для студентов вузов / В. В. Черепанов; В.П.Иванов.- М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2007. - 575 с. С. 219- 229.

Основные черты зарубежного опыта управления государственной службой [1]

- Наличие принципов:
 - **централизма**, строгой подчиненности государственных органов и служащих центральным органам;
 - **демократии**;
 - **законности**;
 - **пожизненности найма** государственных служащих, стабильности государственной службы;
 - **карьерного продвижения** государственных служащих.
- Органы власти особое внимание уделяют созданию **специальных органов управления государственной службой** с целью унификации **общенационального, регионального и муниципального уровней службы**, обмена кадрами между ними.

[1] Основы государственной службы и кадровой политики: учеб. пособие для студентов вузов / В. В. Черепанов; В.П.Иванов.- М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2007. - 575 с. С. 229.

Основные черты зарубежного опыта управления государственной службой [1]

Во Франции есть два государственных органа, занимающихся вопросами управления государственной службой:

Генеральная дирекция:

- регулирует численность личного состава государственной службы и денежное содержание служащих;
- реализует правовые нормы и принципы управления государственной службой;
- осуществляет межминистерское управление корпусом государственных служащих;
- согласовывает и координирует назначения на государственные должности, организуя в связи с этим конкурсы;
- занимается профессиональной подготовкой, переподготовкой и стажировкой государственных служащих.

Генеральный совет:

- обсуждает проекты законов о государственной службе,
- решает вопросы правового регулирования государственной службы,
- рассматривает апелляции государственных служащих,
- проводит досудебное расследование споров, связанных с государственной службой и т.д.

[1] Основы государственной службы и кадровой политики: учеб. пособие для студентов вузов / В. В. Черепанов; В.П.Иванов.- М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2007. - 575 с. С. 231.

Основные черты зарубежного опыта управления государственной службой [1]

- **В США** высшими **контролирующими** органами государственной службы являются:
 - Конгресс США,
 - Главное контрольно-финансовое управление при Конгрессе США,
 - Административно-бюджетное и исполнительное управление Администрации Президента США.
- **Специальными федеральными органами по управлению государственной службой** выступают:
 - **Служба управления персоналом и Совет по защите системы заслуг**, которым подведомственны кадровые службы министерств и ведомств, генеральные инспекторы и уполномоченные по вопросам служебной этики.

[1] Основы государственной службы и кадровой политики: учеб. пособие для студентов вузов / В. В. Черепанов; В.П.Иванов.- М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2007. - 575 с. С. 231.

Основные черты зарубежного опыта управления государственной службой [1]

- Система **органов управления государственной службой ФРГ** включает в себя:
 - парламент страны (бундесрат и бундестаг) выполняет законодательные функции;
 - канцлер ФРГ выполняет контролирующие функции;
- Непосредственно вопросами **управления немецкой государственной службой** занимается **Министерство внутренних дел**, которому подчинены:
 - **Федеральный комитет** по кадрам,
 - **Федеральная комиссия** по упрощению законов и администрации,
 - **Федеральная академия** государственного управления.

[1] Основы государственной службы и кадровой политики: учеб. пособие для студентов вузов / В. В. Черепанов; В.П.Иванов.- М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2007. - 575 с. С. 234.

Основные черты зарубежного опыта управления государственной службой [1]

- В **Японии** главная роль в управлении государственной службой принадлежит **премьер-министру**, который определяет и координирует стратегию и программы управления административной властью.
- **Специальный государственный орган** называется **Палата по делам персонала**, работающая **на правах министерства**.

[1] Основы государственной службы и кадровой политики: учеб. пособие для студентов вузов / В. В. Черепанов; В.П.Иванов.- М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2007. - 575 с. С. 234.

Проблемы бюрократии и преодоление бюрократизма в государственной службе

- **Бюрократия** – как **механизм управления**, основанный на **иерархии** и нормах, рационально организованное управление. **Классическая концепция бюрократического управления** как наиболее рациональной и универсальной формы организации управленческой деятельности сводится к таким положениям, как:
 - четкая **регламентация** каждого уровня управления,
 - должностная **субординация**,
 - **компетентность** должностных лиц не только в области профессиональных обязанностей, но и в сфере администрирования.

Проблемы бюрократии и преодоление бюрократизма в государственной службе

- **Бюрократия** – как **социальная группа**, осуществляющая повседневное **управление общественными делами**, которое становится профессиональной деятельностью. При этом **формируется чиновничество** как особая социо - профессиональная группа, **обособленная** от других групп из-за:
 - **специфики профессиональной деятельности** и специальных механизмов отбора будущих служащих;
 - **замкнутости** служебной деятельности (**пожизненный** характер, наличие **служебной тайны**, обладание **ограничениями, запретами, гарантиями**),
 - **возможности доступа** чиновников **к властным ресурсам**, отделяющих их от остального населения.

Проблемы бюрократии и преодоление бюрократизма в государственной службе

- **Бюрократизм** как **групповая монополия** на **функции управления и средства власти**.
- **Бюрократизм**, в отличие от **рациональной бюрократии**, в теории оценивается как **явление отрицательное**.^[1] Чаще всего это понятие связывают с:
 - **формальным** подходом к делу,
 - созданием **видимости** работы,
 - **равнодушным** отношением к судьбе человека,
 - стремлением превратить **власть в собственность** и т.д. ^[2]
- **Такой стиль работы** ведет к неэффективному управлению и при отсутствии контроля со стороны общества государственный аппарат утрачивает свою сугубо служебную роль и начинает использовать властные полномочия преимущественно в своих интересах.

^[1] Смольков В.Г. Бюрократизм // Социс. – 1999. №2. – с.40.

Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы). М.2000. – С.112

^[2] Там же.

Проблемы бюрократии и преодоление бюрократизма в государственной службе

- К причинам существования бюрократизма некоторые авторы [3] относят:
 - отсутствие рациональной системы отбора и продвижения гражданских служащих,
 - нерациональное построение государственного аппарата, в котором немало дублирующих, параллельных структур,
 - неразвитость демократии в обществе и др.
- Полностью бюрократизм уничтожить невозможно. Борьба с ним должна быть направлена на существенное сужение зоны экономических, политических, юридических и других оснований, воспроизводящих бюрократизм.

[3] Андреев А.Л. Бюрократия: эрозия компетентности или нравственный кризис?// Мониторинг общественного мнения . 2006. №1. –С.29

Проблемы коррупции и пути их ограничения

Коррупция:

- затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов
- препятствует проведению социальных преобразований
- препятствует модернизации национальной экономики
- вызывает в российском обществе недоверие к государственным институтам
- создает негативный имидж России на международной арене
- рассматривается как одна из угроз безопасности Российской Федерации

Проблемы коррупции и пути их ограничения

В целях противодействия коррупции приняты:

- Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ «О противодействии коррупции»

- Указами Президента Российской Федерации утверждены:

- **Национальная стратегия** противодействия коррупции
- Национальный план противодействия коррупции на 2014 - 2015 годы **(с 2008 года принимаются на каждые 2 года)**;
- другие правовые акты Президента РФ и Правительства РФ.

Проблемы коррупции и пути их ограничения

Для борьбы с коррупцией в РФ создана система мер, которая включает в себя:

- организационные,
- экономические,
- правовые,
- информационные,
- кадровые механизмы.

Эти меры охватывают **федеральный, региональный и муниципальный** уровни власти и направлены на **устранение коренных причин коррупции в обществе**, в целом.