А.М. Дунай

К ВОПРОСУ О ТЕОРЕТИЧЕСКИХ ОСНОВАХ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБОЙ

ДУНАЙ Антонина Михайловна – аспирантка кафедры государственной службы и кадровой политики РАГС (e-mail: dunay555@mail.ru)

Аннотация. *Статья посвящена концептуальному осмыслению проблемы управления государственной службой. Автором акцентируется внимание на определении организационных, нормативных основ управления государственной службой.*

Ключевые слова: *государственная служба, государственное управление, управление государственной службой, система управления государственной службой, задачи управления государственной службой.*

В условиях реализации федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» важное значение приобретает вопрос о создании системы управления государственной службой РФ как неотъемлемой части более общего вопроса об управлении делами государства, или государственном управлении. Государственная служба тогда эффективно функционирует и развивается, когда ею эффективно управляют.

В отечественной научной литературе теоретические проблемы управления государственной службой недостаточно разработаны. Выделяют два основных подхода к понятию управления государственной службой: управление как организующая деятельность, имеющая определенное административное содержание, особый предмет и осуществляемая в установленных организационно-правовых формах; управление как деятельность специально созданных государственных органов[1].

При этом следует отметить, что в этих подходах, также как и в исследуемых нормативно-правовых актах, смешиваются и не выделяются такие теоретические понятия, как цели, задачи и функции системы управления государственной службой. А это необходимо сделать, чтобы юридически строго определить полномочия органов управления государственной службой. Общеизвестно, что цель – это идеальный достигаемый результат деятельности; задачи определяют пути достижения цели; функции же – основные направления деятельности. Основная цель организационной модели управления государственной службы – в строгом соответствии с Конститу-

[1] См.: *Старилов, Ю.Н.* Административное право: В 2 ч. – Ч. 2: Кн. первая: Субъекты. Органы управления. Государственная служба. – Воронеж, 2001. – С. 324.

цией РФ добиться системности и управляемости государственной службы как по уровням, так и по ветвям власти, обеспечив одновременно и известную степень централизма, и демократию управления[1].

В качестве основных целей и задач государственной службы в трудах российских государствоведов назывались такие, как установление прочной связи между государством и обществом на основе законодательной базы; разработка условий и порядка приема кадров в государственные органы и их продвижение по службе; нормативное правовое регулирование прав, обязанностей и функций должностных лиц, формирование системы подготовки государственных служащих и др.[2]

В настоящее время в ходе реформирования государственной службы Российской Федерации в ряде документов сформулированы нормативные правовые основы системы управления государственной службой. Так, «Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации» и Указ Президента Российской Федерации «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)» относят формирование системы управления государственной службой к одному из главных направлений реформирования государственной службы Российской Федерации и устанавливают основы и принципы создаваемой системы. Однако создание органа управления на федеральном уровне откладывают до завершения процесса реформирования. При этом, на наш взгляд, все проблемы реформы упираются именно в отсутствие этого органа.

Вопросы управления государственной службой включены современным российским законодательством в комплекс отношений, подлежащих регулированию с точки зрения обеспечения ее эффективной организации. Все то, что относится к организации государственной службы – учреждение должностей государственной службы, определение их статуса, установление классных чинов и порядка их присвоения, весь обширный перечень норм и правил прохождения государственной службы, задачи по формированию кадрового состава государственных органов, функции управления персоналом, проведение кадрово-политических и организационно-правовых мероприятий, обеспечение эффективности государственной службы и т. д., – составляет предмет и содержание управления государственной службой.

Профессор А.Ф. Ноздрачев рассматривает понятие управления государственной службой через деятельность специальных государственных

---

[1] См.: *Турчинов, А.И.* Проблемы теории и методологии государственного управления и государственной службы // Государственная служба. – 2008. – № 5. – С. 36.

[2] *Мельников, В.П*. Государственная служба в России: Отечественный опыт, организации и современность: В 2 ч. – Ч. I: Государственная служба в монархической царской России. – М., 2000. – С. 55.

органов или подразделений государственных органов, в компетенцию которых входит обеспечение и развитие системы государственной службы. В числе таких органов он выделяет органы обеспечения государственной службы и органы управления государственной службой[1].

В.С. Нечипоренко пишет, что «управление государственной службой представляет собой сознательное воздействие на нее как на профессиональную служебную деятельность и систему социальных институтов с целью эффективного исполнения функций государства и содействия развитию гражданского общества»[2].

Следует также отметить, что государственная служба не сводится только к профессиональной деятельности. Государственная служба как объект управления выступает в нескольких видах: во-первых, как профессиональная служебная деятельность; во-вторых, как правовой, социальный и организационный институты; в-третьих, как публично-правовое отношение между государством и служащими. В данном случае все эти грани государственной службы выступают как конкретные объекты управления, имеющие различные субъекты управленческого воздействия.

В этом смысле управление государственной службой можно представить как организационную, нормативную, правовую и кадровую деятельность государственных органов, должностных лиц, кадровых служб (субъектов управления), направленную на объект управления – государственную службу.

Управление государственной службой характеризуется следующими признаками: 1) практическая деятельность по определению основных направлений развития и реального функционирования всех элементов правового института государственной службы; 2) функция государственных органов, которая 3) осуществляется в определенных организационно-правовых формах и 4) реализуется специально созданными государственными органами; 5) основной целью управления является удовлетворение интересов государства и публичных интересов в целом; 6) управление основывается на принципах законности, гласности, подчиненности вышестоящим государственным органам и должностным лицам нижестоящих государственных органов и государственных служащих, единства основных требований, предъявляемых к государственной службе, стабильности государственной службы.

Законодатель закрепляет понятие «система управления государственной службой», определив в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» правовые основы, уровни, а также

---

[1] *Ноздрачев, А.Ю.* Государственная служба: Учебник для подготовки государственных служащих. – М., 1999. – С. 101.

[2] *Нечипоренко, В.С.* Теория и организация государственной службы: Курс лекций. – М., 2008. – С. 275.

задачи системы управления государственной службы. Структура системы управления в законодательстве о государственной службе не определена. Статья 16 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» определяет, что «система управления государственной службой создается на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации…». Система управления государственной гражданской службой включает в себя две относительно самостоятельные подсистемы: система управления федеральной государственной службой и государственной службой субъекта Российской Федерации. В каждой из этих систем необходим управляющий орган.

Элементами системы управления государственной службы выступают государственные структуры, государственные служащие, участвующие в процессе управления. Что касается связей между элементами, то система управления предполагает только те связи, которые возникают тогда, когда осуществляются функции и полномочия управления. Э.М. Коротков определяет систему управления как «совокупность связей общей целеустремленности, согласованности действий, восприятия решений, связей подчиненности в соответствии с распределением полномочий на принятие управленческих решений»[1].

Закон определяет задачи системы управления государственной службой, которые сводятся к координации деятельности государственных органов при решении вопросов:

– поступления на государственную службу, ее прохождения и прекращения;

– формирования и использования кадрового резерва для замещения должностей государственной службы;

– ведения Сводного реестра государственных служащих Российской Федерации;

– подготовки, переподготовки, повышения квалификации и стажировки государственных служащих;

– а также в целях осуществления вневедомственного контроля за соблюдением в государственных органах законодательства о государственной службе[2].

Приведенный перечень задач значительно сужает спектр управленческих функций, сводя их только к координации и контролю (причем, частному, только за соблюдением требований законодательства). Исследование же функционального содержания системы управления государственной службой является основой для определения ее основных компонентов.

---

[1] *Коротков, Э.М.* Концепция менеджмента. – М., 1997. – С. 77.

[2] См.: Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ // СЗ РФ. – 2003. – № 22. – Ст. 2063.

Правомерно выделить две группы функций управления: основные, то есть универсальные, свойственные любому процессу управления, и специфические, конкретные функции, характерные для конкретных управляющих систем и их элементов и являющиеся средством осуществления общих функций управления.

Среди основных, универсальных функций управления (безотносительно к специфике управляемого объекта), применяемых для любого процесса управления, выделяют: анализ, целеполагание, прогнозирование, планирование и программирование, принятие решений, организацию, координацию, стимулирование, коммуникацию, учет и контроль[1].

Специфические функции управления государственной службой выступают своего рода конкретизацией универсальных функций и в то же время служат рабочим инструментарием их осуществления. Выделение специфических функций управления государственной службой предопределяет необходимость создания соответствующих структур для их осуществления – субъектов управления и, в первую очередь, единого управляющего «ядра».

К специфическим функциям управления государственной службой могут быть отнесены административно-правовая функция, кадрового планирования, организационно-технологическая и социально-правовая. Административно-правовая функция отражает компетенцию субъектов управления на основе законодательства о государственной службе. Сущность этой функции проявляется в нормативном правовом регулировании управления государственной службой, ранжировании государственных должностей и установлении их специализаций, назначении на государственную службу и увольнении с нее, соблюдении требований и условий при прохождении государственной службы и др. На основе функции кадрового планирования определяется потребность в кадрах государственных служащих. Сущность ее заключается в оценке имеющегося кадрового потенциала государственной службы и определении потребностей в кадрах на будущее. Эта функция предполагает наличие планов, прогнозов и программ, в частности, по формированию кадрового резерва на замещение вакантных государственных должностей государственной службы. Организационно-технологическая функция включает подготовку и реализацию предложений по совершенствованию организационной структуры государственных органов и государственной службы, применение современных технологий в деятельности государственных служащих, организацию обучения государственных служащих, включая повышение квалификации и их переподготовку, и пр. Социально-правовая функция связана с определением уровня денежного содержания и социальных гарантий для

[1] См.: Энциклопедия государственного управления в России в четырех томах. Т. IV. – Ч. II / под общ. ред. В.К. Егорова. – М., 2006. – С. 195.

государственных служащих и др. Таким образом, функции управления государственной службой, являясь основными направлениями содержания деятельности субъектов управления, выступают основным структурообразующим фактором этих субъектов.

На основе функционального содержания системы управления государственной службой, на наш взгляд, должна формироваться организационная структура управления.

Задача формирования эффективной системы управления государственной службой является одним из главных направлений ее реформирования и была обозначена еще Федеральной программой «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)», в которой говорится, что система управления государственной службой необходима для обеспечения единства государственной службы Российской Федерации, взаимодействия государственных органов с институтами гражданского общества, координации деятельности государственных органов, профессионального развития государственных служащих[1]. Однако до настоящего времени система управления государственной службой не сформирована в функциональном и организационном отношении.

Реально же сегодня отдельные вопросы управленческого характера разбросаны по различным министерствам. И ни одно из них особенно не беспокоится о системе государственной службы. По сути, осуществляемый сейчас процесс нормативно-правового реформирования государственной службы одновременно означает процесс управления ею. На наш взгляд, наблюдается тенденция постепенного превращения органов реформирования государственной службы в структуры управления этой службой. Многосубъектность в управлении государственной службой не способствует сохранению устойчивости системы, что отчетливо проявляется в отсутствии системы управления реформированием государственной службой Российской Федерации, которое не скоординировано по ветвям власти, по уровням управления и видам государственной службы. Как следствие и результаты реформирования государственной службы пока оставляют желать лучшего[2].

Важнейшими элементами системы управления государственной службой должны быть кадровые службы. Однако анализ статуса и содержания деятельности кадровых служб государственных органов, и прежде всего исполнительной ветви власти, показал, что принципиальные положения

---

[1] См.: Указ Президента РФ от 19 ноября 2002 г. № 1336 «О Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005)» // СЗ РФ. – 2002. – № 47. – Ст. 4664.

[2] См.: *Турчинов, А.И.* Проблемы формирования системы управления государственной гражданской службой // Государственная служба. – 2006. – № 3. – С.17.

«Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации» не нашли отражения в создаваемых нормативных правовых основах государственной службы.

Установившийся низкий статус кадровых подразделений федеральных министерств, агентств и служб, качество их собственного кадрового корпуса не соответствуют возросшему объему задач и требуемому качеству современной организации государственной службы и ее кадрового обеспечения. В частности, требуется реальное повышение статуса кадровых служб, адекватного степени их ответственности за формирование кадрового состава государственной службы, ее организации. Актуальной задачей является разработка типовой структуры кадровой службы в различных звеньях государственного управления, создание соответствующей нормативной правовой основы их деятельности, организации взаимодействия и координации, а также их собственного кадрового обеспечения[1].

В очередной Федеральной программе, рассчитанной на период с 2009 по 2013 гг., вновь в качестве одной из первостепенных задач определяется создание целостной системы государственной службы «посредством создания системы управления государственной службой»[2].

Таким образом, создание системы управления государственной службой Российской Федерации требует значительно большего внимания в процессе административной реформы, чем это наблюдается в настоящее время. Исходя из целей задач реформирования государственной службы, значения системы управления государственной службой в период реформирования и в дальнейшей ее роли в обеспечении эффективности государственной службы следует выделить приоритетные направления решения проблем становления системы управления государственной службой:

– разработку принципов формирования системы управления государственной службой Российской Федерации;

– разработку функций и структуры органов управления, их вида, места в системе государственного управления;

– разработку принципов функционирования государственного органа управления государственной службой Российской Федерации;

– создание правовых основ, позволяющих применение разработанных принципов формирования системы управления и функционирования го-

---

[1] См.: *Вагина, Л.В., Панин, И.Н.* Реформирование государственной службы Российской Федерации: схемы и комментарии / общ. ред. Л.В. Вагина. – М., 2006. – С. 45.

[2] Указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 «О Федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013)» // СЗ РФ. – 2009. – № 11. – Ст. 1277.

сударственного органа управления государственной службой Российской Федерации.

Список литературы

Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ // СЗ РФ. – 2003. – № 22. – Ст. 2063.

Турчинов, А.И. Проблемы теории и методологии государственного управления и государственной службы // Государственная служба. – 2008. – № 5.

Коротков, Э.М. Концепция менеджмента. – М., 1997.

© Дунай А.М., 2010

Л.В. Орлова

ДЕЛОВОЙ КЛИМАТ В РЕГИОНЕ: СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ*

ОРЛОВА Людмила Викторовна – кандидат социологических наук, доцент, проректор по учебной работе автономного муниципального образовательного учреждения высшего профессионального образования «Самарская академия государственного и муниципального управления» (e-mail: 0128023@rambler.ru)

Аннотация. *В статье дан краткий анализ значимости региональной общественной организации предпринимателей для решения задач сохранения и развития бизнеса.*

Ключевые слова: *общественные организации бизнеса, малый и средний бизнес, деловой климат, консолидация.*

Изменения, прошедшие в России в 2004–2008 гг., существенно повлияли на региональную деловую среду. В конце 2008 – начале 2009 гг. на изменение регионального делового климата оказали влияние последствия мирового кризиса. На региональном уровне новые условия требуют от предпринимателей новых форм социального (делового) поведения – таких, которые обеспечивали бы сохранение бизнеса. Проблема осмысления последней сейчас особенно актуально состоит в выявлении региональных ресурсов для адаптации класса предпринимателей к новым условиям.

* Материал подготовлен в рамках проекта, поддержанного РГНФ, № 08-03-00621а, № 09-03-00616а.