ЛЕКЦИЯ 5. Государственная служба в системе

власти и государственного управления  
  
1.1. Концепция дихотомии государственной власти  
1.2. Политическая власть и государственная служба: общее и особенное  
1.3. Государственное управление как основная функция государственной гражданской службы  
  
  
Для осуществления политики стабильности нужно эффективное го- сударство. Однако, несмотря на многие позитивные изменения, эта про- блема в полной мере не решена. Очевидно, что ее решение лежит в плос- кости определения места и роли административной власти в системе госу- дарственной власти и управления.  
Проблема места и роли государственной службы в системе власти и государственного управления всегда имела не только теоретическое, но и большое политическое значение. От ее решения во многом зависели ха- рактер государственного режима и направленность государственного строительства.

Сегодня значимость данной темы определяется ее актуальностью и усиливается тем обстоятельством, что Россия находится на очередном этапе реформирования системы государственной службы. Мы все еще стоим на распутье какой тип государственной службы нам следует строить активного служения обществу и государству или пассивного обслуживания полномочий государственно-политической элиты. От выбора этих парадигм зависят подходы к теории и организации госу- дарственной службы, управления ею, а также эффективность государственной власти.  
Находясь между государством и гражданским обществом, государ- ственная служба выполняет жизненно важные для страны политиче- скую, административную и социальную миссии. Государство, представ- ляющее собой легальную и легитимную власть в обществе, реализует свои цели и задачи посредством государственного руководства и управ- ления. Основным же механизмом и институтом этого управления явля- ется государственная служба. Такова общая логика взаимосвязи и взаи- модействия политической власти, государственного управления и госу- дарственной службы. И от того, какое место занимает государственная служба в системе власти и управления и какую роль она в ней играет, за- висит очень многое в стране и обществе.

В России на современном этапе развития политических и админи- стративных органов власти складываются новые отношения между по- литиками и государственными служащими.

1.1. Концепция дихотомии государственной власти  
Государственная служба, находясь в одном ряду с такими явле- ниями, как государство, государственная власть, государственное управление, взаимосвязана с ними и только через влияние на них может проявлять себя, реализоваться, анализироваться и оцени- ваться. Прежде чем говорить о государственной власти и концеп- ции ее разделения, следует определиться с понятиями «власть», «го- сударство», «государственное управление».  
В научной литературе власть, управление и государственная служба, как правило, исследуются раздельно, что затрудняет выяв- ление их взаимосвязей и взаимозависимостей. Совершенно очевид- но, что эти элементы социальной структуры не тождественны, но очень близки, взаимоувязаны и взаимообусловленны. Исследование вопроса показывает, что данная проблема, несмотря на свою оче- видную востребованность, представлена в научной литературе весь- ма лаконично1.  
Изучение поставленной проблемы следует начать с определе- ния понятий «власть» и «государство». Существует множество оп- ределений власти, разные методологические школы пытались по- нять и объяснить этот феномен. Все ученые и политики неизмен- но сходились в одном: власть начинается там, где возникает под-  
чинение. Мы исходим из понимания власти как реализации воз- можности и способности субъекта человеческих отношений (в ча- стности, государства) осуществлять свою волю, оказывая опреде- ляющее воздействие на деятельность и поведение людей с помо- щью различных средств, приемов и способов. При этом средства- ми реализации власти могут быть убеждение, авторитет, принуж- дение, насилие.  
Власть это форма социальных отношений, характеризующаяся способностью влиять на характер и направление в деятельности и пове- дении людей, социальных групп и классов посредством экономических, идеологических и организационно-правовых механизмов1. Сущностью власти являются отношения руководства и подчинения. В основе под-  
чинения одного человека другому лежит неравенство: естественное (фи- зическое, интеллектуальное) и социальное (статусное, должностное, финансовое, экономическое и т. д.).  
Под структурой власти понимаются ее компоненты и движущие силы: субъект власти, объект, средства (ресурсы) и процесс, приво- дящий все это в движение для достижения определенной цели.  
Субъект власти воплощает ее активное направляющее начало. Это управляющий элемент человек или группа людей, подготав- ливающие и разрабатывающие определенные политические реше- ния и воздействующие на процесс их принятия и осуществления в политической системе общества. В роли политического субъекта властных действий выступают не только облеченные властью физи-  
ческие лица, но и сама власть в виде государства, правительства, парламента и других корпоративных образований.  
Объект власти пассивное начало во властных отношениях, управляемый элемент. Это лица или органы, на которые направле- но действие вышестоящего политического спектра. В иерархии вла- сти, как правило, предполагается, что объект власти является тако- вым только по отношению к вышестоящему органу, но по отноше- нию к нижестоящему органу он является субъектом власти.  
Отношения между субъектом и объектом власти не могут быть равноправными. Субъект власти отдает распоряжения и рассчиты- вает на их выполнение объектом власти, т.е. на подчинение по- следнего. Обычно отмечаются следующие основания для подчине- ния людей: страх, доверие и интерес. Это, безусловно, так. Но есть еще одно важное основание для подчинения одного человека воли другого чувство долга.  
Под ресурсами власти в широком смысле понимается все то, что индивид или группа могут использовать для влияния на других; в узком смысле те средства, которые использует или может ис- пользовать субъект, чтобы достичь своих целей. Средневековый итальянский ученый и политик Н. Макиавелли определял ресурсы власти как возможность государя в случае надобности отстоять себя собственными силами с помощью своих людей, войска, денег или прибегнуть к помощи со стороны2.  
Власть многовариантна. Бывает политическая, экономическая, финансовая, военная, духовная и иная власть. Наиболее важный вид политическая власть. Ее главная отличительная черта заклю-чается в том, что решения, принимаемые субъектом власти, стано- вятся обязательными для всего общества. Политическая власть это реальная способность и возможность определенных общественных сил проводить свою волю в политике и правовых нормах в соответ- ствии со своими потребностями и интересами. В основе политиче- ской власти лежит особый тип социального неравенства нера- венство политическое, закрепленное правовыми нормами и обы-  
чаями. Политическое неравенство создает предпосылки для управ- ления обществом. Политическая власть находится в руках правящей политической группы (элиты) общества.  
Итак, политическая власть это система социально-поли- тических отношений, выражающих возможность, способность и право кого-либо решающим образом влиять на действия и поведе- ние других людей или групп, т.е. подчинять их, опираясь на свои волю и авторитет, правовые и моральные нормы, угрозу примене- ния силы и наказания в случае неповиновения.  
Государство это механизм осуществления политической и иной власти в обществе. Существует масса определений этого ин- ститута и как инструмент регулирования отношений в обществе, и как инструмент классового насилия. Государство существовало не всегда: оно возникло в древности на определенном этапе развития  
человеческого сообщества. Существует множество теорий образова- ния государства, главными из которых являются теории насилия, общественного договора, патриархальная, ирригационная. Государ- ство выполняет важные функции регулирования отношений, под- держания порядка в обществе и защиты его от внешних угроз.  
Политическая власть в руках государства и правящей политиче- ской элиты превращается в государственную власть. Государствен- ная власть есть способ осуществления государственного управления и реализации функций государства.  
Механизм власти, прежде всего государственной, образует сово- купность различных форм представительства:  
органов, организаций и учреждений власти;  
нормативных правовых актов, регулирующих отношения в социуме;  
господствующей идеологии власти.  
Практика показывает, что развитый механизм государственной власти представляет собой чрезвычайно сложную структуру. Среди элементов механизма организации и функционирования власти обратим внимание на такие его стороны, как руководство и управление.

Руководство заключается в выработке и принятии правящей в государстве группой принципиально важных для общества решений, в определении его целей, задач, перспектив. Такие решения составляют содержательную сторону воли господствующих соци- альных групп, стоящих у власти. Она фиксируется, как правило, в документах, одобренных высшими форумами политических органи- заций, доминирующих в обществе сил (съездами, форумами). В по- следующем эти решения получают законодательное оформление в государственно-правовых актах, после чего они становятся обяза- тельными для всех членов общества.

Управление есть деятельностно-практическое сознательное воздействие на общество в целях обеспечения его эффективного функционирования и развития. Государственное управление практическое применение власти, т.е. предъявление определенных требований к различным субъектам общественных отношений и побуждение их следовать этим требованиям ради достижения поставленных целей. То есть государственное управление это непосредственная практическая деятельность по осуществлению принятых политических решений. Данным видом деятельности занимается главным образом создаваемый в структуре власти и органов государственного управления административный аппарат, называемый государственной службой.  
Рассматривая диалектику взаимоотношений государства, общества и государственного управления, следует начать с того, что государство как специально созданный институт управляет обществом, поддерживая в нем стабильность, порядок и защищая его. Государство является субъектом управления, общество объектом. Процесс управляющего воздействия государства на общество и есть государственное управление. Государство, представляющее собой государственную (политическую) власть в обществе, реализует свои цели и задачи прежде всего посредством государственного управления важнейшей функции государства и государственной власти. Государственное управление это способосуществления государственной власти.

Чтобы привести процесс государственного управления в действие, необходим механизм, инструмент. Им является государственная служба, которая непосредственно претворяет в жизнь цели и задачи государства. Следовательно, она есть механизм государственной власти. Но одновременно государственная служба является  
частью государственной власти не политической, а администра- тивной.  
В числе первых идею о разделении (раздвоении) государственной власти на политическую и административную, на политическое руководство и администрацию высказал в 1845 г. французский социолог Александр Вивьен в своей книге «Очерки об администрировании». Более обстоятельно эта идея была изложена в 1887 г. в работах тогда молодого американского ученого Вудро Вильсона, который впоследствии стал президентом США. В историю и науку эта теория вошла как теория дихотомии (раздвоения) государственной власти.

Для понимания данной концепции необходим хотя бы краткий по- нятийный анализ. Понятие «администрация» происходит от лат. administratio управление, заведывание, что является производным от существительного minister подчиненный, слуга. Этимология слова в значительной мере отражает существо дела. В любой управленческой структуре администрация находится в подчиненном положении у ка- кой-либо власти политической, экономической, социальной. Она придается этой власти в качестве вспомогательной управленческой силы для обеспечения осуществления ее полномочий. В этом смысле понятие «администрация» равнозначно понятию «аппарат».

Основоположники теории дихотомии государственной власти считали, что государство выполняет две базовые функции: политическую, которая состоит в выработке для страны общих направлений развития и общих законов, административную, которая является приложением этих общих направлений и законов к конкретным людям и ситуациям.

Поскольку административные функции отличаются от политических, они должны быть деполитизированы. По мнению Вильсона, административные вопросы не политические. Хотя политика устанавливает задачи для государственной службы, не должно быть терпимо положение, когда политика манипулирует административными структурами. Концепция Вильсона стала убедительным теоретическим обоснованием необходимости перехода к профессиональной государственной службе. В ней был четко определен статус государственного служащего как исполнителя политических решений легитимно действующих властных органов. Его задача добросовестно и точно выполнить приказ под ответственность приказывающего. Руководящий же деятель (политик), напротив, эту ответственность отклонить не может и не имеет права.  
Доктрина дихотомии государственной власти на политическое руководство и государственную службу довольно быстро приобрела широкую известность и признавалась почти всеми политиками и политологами вплоть до начала Второй мировой войны. Распространение этой доктрины имело три основных последствия.

В о - п е р в ы х, она заложила теоретический фундамент новой науки о государственной службе, которая формировалась как новая ветвь административного права и политологии. Государственная служба концентрировалась на проблемах формирования государственной администрации, рекрутирования, расстановки и обучения государственных служащих таким образом, чтобы они могли действовать с максимальной эффективностью и экономичностью.

В о - в т о р ы х, дихотомия между политиками и администраторами дала удовлетворительное теоретическое обоснование существованию постоянной профессиональной государственной службы особого вида профессиональной деятельности. Утверждалось, что, поскольку государственные служащие являются только исполнителями той политики, которая определяется политическими руководителями, нет необходимости в том, чтобы государственные служащие были непосредственно ответственными перед избирателями.

Наконец, в - т р е т ь и х, дихотомия власти привела к конституированию и установлению основных принципов организации государственного управления, государственной службы и формирования их кадрового состава. В соответствии с ними все официальные лица, отвечающие за политику, должны избираться или назначаться выбранными официальными лицами на короткий период времени, а все государственные служащие (аппаратные работники) должны отбираться на основе системы оценок профессиональных качеств и находиться в должности столь долго, сколь долго они сохраняют профессиональную компетентность и эффективность.

Именно эта идея заложена в один из основных организационных принципов государственной службы принцип стабильности, т.е. пожизненного найма, работы на постоянной основе. Благодаря этому принципу обеспечивается устойчивость и надежность в деятельности государственных органов. Практика свидетельствует, что в современных условиях сильное государство невозможно без высокопрофессиональной и постоянной государственной службы.

Современные взгляды в мире на дихотомию «политика государственная служба» неоднозначны. Вторая половина прошлого столетия заставила несколько по-иному посмотреть на проблемы политики и администрирования, соотношения профессионального управления и политики. В Англии по инициативе М. Тэтчер в 1980-е годы были проведены реформы государственной службы, целью которых было преодолеть кастовость государственной гражданской службы и ее излишнюю политизированность. Но английские истинные консерваторы стояли на позициях дихотомии власти. Были предприняты новые попытки по разделению политики и администрирования, введению принципа пожизненного найма и оптимизации прав и привилегий чиновников. Эта концепция рациональной государственной службы стала логическим продолжением концепции дихотомии власти.

Но есть и другая практика, которая ставит концепцию дихотомии власти под сомнение. В ряде западных стран государственным служащим не запрещается заниматься политической деятельностью. Там считается, что ущемление государственных служащих в праве заниматься партийно-политической деятельностью есть ущемление их основного конституционного права как человека и гражданина права на свободу слова и убеждений, провозглашенного Всеобщей декларацией прав и свобод человека.  
В США, например, чиновники не лишены права быть членом ка- кой-либо зарегистрированной партии, высказывать свои политические мнения, посещать партийные мероприятия, занимать партийные посты, использовать свое служебное положение в интересах какой-либо партии. Эти вопросы там отрегулированы законодательно. В Италии, Бельгии и Австрии победившая на выборах партия имеет право на замещение 25% влиятельных высших должностей государственного аппарата. А в Англии, Швеции, Голландии, Дании служащим запрещено участвовать в партийно-политической деятельности, выступать с публичными политическими заявлениями, занимать партийные посты. Там политические должности и должности государственной службы конституционно строго разделены. Во Франции и Японии положение иное. Здесь отсутствуют ограничения, препятствующие служащим заниматься политической и партийной деятельностью. Разграничительная линия между политикой и государственной службой весьма относительна.

В постсоветской России Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации» № 119-ФЗ от 1995 г. был закреплен принцип внепартийности государственной службы. В новом федеральном законодательстве о государственной службе Российской Федерации этого принципа нет. Нормы федеральных законов не запрещают государственным гражданским служащим заниматься партийной деятельностью, но ставят массу запретов1. Однако это не касается политической деятельности чиновников, которые в полной мере пользуются активным и пассивным избира- тельным правом. Жизнь показывает, что строгое правовое разделе- ние политики и администрирования в России в отличие от многих стран Запада пока отсутствует.  
Таким образом, для государственной службы деятельность госу- дарственного аппарата (администрации) является той объективной реальностью, закономерности которой составляют основное содержание всех ее производственных (служебных) задач. Однако государственную службу, как показывает опыт, нельзя отрывать от политики. Будучи связанной с государством и властью, государственная служба неизбежно политизируется. Поэтому государственная служба есть институт не чисто административный, как считал Вильсон, а административно-политический. При этом важно, чтобы включение государственной службы в политику не было чрезмерным. Она имеет конкретную прагматическую направленность: добиваться большей внутренней слаженности в деятельности государственного аппарата в целях нормального функционирования государства и государственной власти.

2.Политическая власть и государственная служба: общее и особенное

Среда формирования и функционирования государственной службы требует исследования и учета набора внутренних и внешних по отношению к ее институтам факторов, постоянно и сущностно взаимодействующих с ней. Это факторы политические, экономические, социальные, демографические, этнические, культурные, духовные, международные и другие. Все они взаимодействуют со структурами государственной службы. Считать, что государство в лице чиновника априори занимает доминирующее положение в обществе — значит обеднять проблему, хотя стереотип подобной односторонности традиционно присущ российскому типу государственности и часто находит свое отражение в журналистике.

Рассмотрим на этом фоне более подробно логику взаимоотношений политической власти и государственной службы.

Сущность политической власти заключается в определении государственной политики, формулировании стратегических целей и задач развития и укрепления государства, общества. Необходимость осуществления такой политики, устройства необходимого социально- политического порядка в обществе вызвала к жизни другую не менее важную сферу деятельности административную, что означает появление наряду с политиком другой важной управляющей фигуры администратора, чиновника, бюрократа.  
Анализ показывает, что сильнее всего на организацию и деятельность государственной службы влияют политика, политические факторы. Декларации, что государственная служба должна быть вне политики, как и заявления, что ее структуры должны активно участвовать в политической жизни, это крайности. К тому же они не снимают актуальности анализа взаимодействия политики и государственной службы. Ведь решение о типе государства, основных параметрах его устройства и функционирования, а также о целях и ценностях государства акт, всецело политический, принимаемый органами политического руководства обществом.

Давление со стороны заинтересованных групп, политических партий (лоббизм) это один актуальный срез данной проблемы. Другая, не менее важная сторона организация участия структур государственной службы в подготовке и принятии политических решений, например, в форме консультирования, информационно- аналитического обеспечения, подготовки проектов решений и т.п. Не нужно забывать и проблему участия государственных служащих в функционировании политических учреждений. В этой связи следовало бы учитывать отечественный и зарубежный опыт участия государственных служащих в политическом процессе.

Основы взаимосвязи и взаимодействия политической власти и государственной службы в РК определены конституционно, законодательно. Среди правовых основ регулирования отношений между поли- тиками и администраторами, замещающими высшие и главные должности государственной службы, важнейшими правовыми акта- ми, в которых нашла отражение эта проблема, являются Конституция РК и Законы «О государственной службы РК» 2003 г. В указанных законодательных актах достаточно четко разграничены государственные (политические) должности и должности, замещаемые на государственной гражданской службе. К первому виду относятся должности, устанавливаемые Конституцией РК, федеральными законами.

Государственную власть наряду с политиками осуществляет значительная часть государственных служащих должностных лиц. В соответствии со статусом занимаемой должности они имеют право совершать властные действия по управлению людьми и социальными институтами: принимать решения по вопросам деятельности соответствующего государственного органа или его подразделения; применять методы поощрения и наказания; принимать на работу и увольнять с работы служащих и т.д. Должностные лица наделены своей компетенцией властными правами, обязанностями, ответственностью, которые определены законодательно и влекут за со- бой юридические последствия.

Как соотносятся между собой государственная служба (административная власть) и государственное политическое руководство (политическая власть)?  
Между политиком (законодателем) и администратором (управленцем, исполнителем), между политической и административной деятельностью немало общего. Общие черты политической и административной власти следующие.

Во-первых, это два вида общественно полезной деятельности. Политик и администратор призваны служить обществу и решать задачи, связанные с общественным развитием. Во-вторых, политика и администрирование два взаимосвязанных социальных явления. Политика без администрирования бессильна, администрирование без политики бессодержательно. Политика нуждается в административных механизмах реализации. Администрированию в государственной сфере необходимо политическое целеполагание. Взаимодействуя, политика и администрирование усиливают друг друга. В-третьих, эффективность политики и администрирования достигается только тогда, когда между ними устанавливаются органическое сопряжение, гармония. Это обычно происходит в условиях, когда администраторы разделяют идеал политиков, являются носителями тех же политических и общественных ценностей.

Объединяет государственную власть и государственную службу прежде всего отношение к государству: и та и другая является государственной. Публичную службу делает государственной следующее:

характеристика службы как «государственной» означает, что  
ее содержание, принципы и функции являются производными и определяются сущностью государства, его местом и ролью в жизни общества;

государственная служба обеспечивает решение как общегосударственных политических, так и административных, государственно-управленческих задач, отражая, таким образом, основные функции и черты государства;  
государственный служащий действует от имени и по поручению государства в решении вопросов, относящихся к его компетенции. Эти вопросы не могут не иметь властного характера;

государственная власть осуществляется посредством прежде всего государственной службы. На всех уровнях государственная власть институциализируется и оформляется в специализированных учреждениях (аппаратах власти), в должностях, в том числе должностях государственной службы. Эти должности по своему содержанию являются совокупностью управленческих функций и властных полномочий;  
государственная служба реализует волю государства, выраженную в решениях соответствующих ветвей власти, оказывает определяющее воздействие на деятельность и поведение людей и социальных групп с помощью правовых, организационных и идеологических механизмов; государственная служба реализует на практике принуждение, монополия на которое принадлежит, как известно, исключительно государству;  
государственная служба является реальным проводником идеи государственности. Исторический опыт организации и функционирования государственной службы РК свидетельствует о том, что государственная служба это стержень государства, его опора, одно из основных звеньев государственного управления. Эта служба один из ведущих факто- ров единства нашей страны, формирования цивилизованной государственности, обеспечения ее прочности, высокого динамизма и демократичности;  
с содержательной стороны существенно то, что государственная служба от имени государства использует основные методы государственной власти планирование, прогнозирование, организацию, убеждение, контроль. С их помощью государственная служба проводит в жизнь принятые органами государственной власти решения, программы, законы, указы, нормы, правила, запреты, предписания. Таким спосо- бом реализуется рационально-правовая модель государствен- ной власти, построенная в свое время М. Вебером.

В реализации государственной власти особо важное значение имеют взаимоотношения политиков и администраторов. Как поли- тики влияют на государственную службу?

Лица, занимающие государственные должности (политики), оказывают чрезвычайно большое влияние на государственную службу. Они формально и фактически руководят и управляют государственной службой, способствуют укреплению позиций государственной службы, расширению ее возможностей в осуществлении государственной власти. Политическая власть выполняет следующие функции:  
определяет правовые основы и правовой статус государственной службы, ее структуру, цели, задачи, функции, принципы построения и функционирования;  
формирует ее кадровый состав руководителей и помощников (советников) и опосредованно (через конкурсы, аттестации, квалификационные экзамены, личные собеседования) состав государственных служащих специалистов и обеспечивающих специалистов;  
организует, координирует и контролирует деятельность государственных служащих, в том числе по реализации властных полномочий; обеспечивает единство требований к государственной службе, заботится об ее авторитете в обществе, социальном статусе.  
Опыт показывает, что влияние политиков на государственную службу должно быть оптимальным. Чрезмерное влияние политической власти на государственную службу слишком опасно и при определенном стечении обстоятельств может привести к дестабилизации общества. И наоборот, при пассивности политической власти автоматически происходит падение престижа и дискредитация государственной службы. За этим следует, как правило, смена ее состава. Поэтому так важно, чтобы государственная служба была в меру деполитизированной и абсолютно департизированной, т.е. незави- симой от политической власти в решении тех вопросов, которые находятся в рамках ее компетенции. Это также касается вопросов стабильности корпуса государственных служащих, их карьеры, социальной защищенности.

Но не следует и преувеличивать роль политиков в государственном управлении. В большинстве случаев политики не имеют профессиональных управленческих знаний, умений и навыков. В следствие этого они вынуждены либо доверять профессиональным управленцам, т.е. государственным служащим, делегировав им часть своих властных полномочий, либо брать управление на себя, что  
чревато тяжелыми ошибками для страны.

Отечественный опыт показывает, что это случается не так уж редко. Ситуация осложняется, когда на государственную службу люди подбираются не по конкурсу, а по личным связям, по протекции политиков. Тогда из государственной службы вымывается то ядро профессионалов- управленцев, которое и обеспечивает исполнение государственных функций. В этом случае политикам не на кого опереться.  
Важным моментом является то, что при определенных обстоятельствах государственные служащие могут доминировать над поли- тиками. К таким государственным служащим относятся высокопоставленные чиновники высшей и главной групп должностей, доминирование которых над политиками основано на следующих пре- имуществах:

1) контроле над информацией, необходимой для принятия госу- дарственных решений;

2) наличии профессионального опыта государственного управ- ления;

3) наличии специальных знаний государственного управления, которых политики, особенно молодые депутаты, могут не иметь;

4) контроле над ресурсами распределением финансовых, кадровых, правовых и иных ресурсов государственного органа;

5) принадлежности к кадровым командам высших руководите- лей, к доверенным группам профессионалов-управленцев, если эти группы имеют высокий социально-политический вес (статус).

Наряду с объединяющими чертами между политической властью и государственной службой существуют серьезные различия.

Политическая власть не может и не должна заниматься административным управлением. Это не ее прерогатива. Административная власть не может заниматься и не занимается всеми вопросами государственного политического управления. Она всецело сосредоточивается лишь на деятельности государственного аппарата. Известный французский ученый, специалист по вопросам государственной службы Ролан Драго считает, что «администрацию нельзя отождествлять с государством. Цели администрации никогда не бывают первичны, они всегда вторичны и состоят в выполнении заданий, порученных ей основополагающими государственными органами. Таким образом, администрация всегда предстает как совокупность средств, позволяющих осуществлять решения политической власти».

Следовательно, именно государственная политическая власть предмет государственного политического управления, тогда как предметом государственной службы является государственная административная власть.  
Немецкий социолог Макс Вебер относил политиков и администраторов к двум во многом противоположным типам. Он определил различия между политиками и чиновниками.

Ученый справедливо считал, что у них: разный источник власти и формальный характер ее приобретения (выборы для политика и назначение для администратора);  
разные сферы ответственности (политика за выработку политического курса, администратора за эффективность его проведения);  
разные формы контроля за их деятельностью (общественный для политика и административный для чиновника); разные критерии оценки деятельности (для политиков таким критерием является соответствие его деятельности воли избирателей, для администратора соответствие установленным законам и предписаниям);  
разные технологии деятельности (политические технологии у одной стороны, административные у другой).

Различия между политиками и администраторами не должны заслонять главного: их партнерства в выработке и проведении эффективной государственной политики. В государственном управлении они взаимно дополняют друг друга.  
В современной России в соответствии с Конституцией РК узаконено деление государственной власти по ее ветвям и уровням основополагающий принцип, характерный для любого демократического государства. В соответствии с этим два уровня имеет и отечественная государственная гражданская служба. Государственная служба включает в себя все три вида государственной службы гражданскую, военную и правоохранительную, а государственная служба субъектов РК является гражданской.

Таким образом, государственная служба активно участвует в реализации государственной власти. От имени государства она использует все средства реализации государственной власти: закон, убеждение, авторитет, принуждение.  
В реализации властно-управленческих полномочий важное значение имеют отношения государственной службы и политической власти. Практика показывает, что политические факторы сильнее всего влияют на организацию и функционирование государственной службы. Реализация властных функций государственной службой осуществляется под руководством политиков. Однако и они довольно часто испытывают властное влияние государственных служащих-чиновников.

3.Государственноеуправление как основная функция государственной гражданской службы

Любой вид управления объективно обусловлен самим фактом объединения людей и их взаимодействием в рамках такого объединения. Чем больше людей включено в это сообщество, тем сложнее их взаимодействия. Народ, объединенный в государство и взаимодействующий в его рамках, создает жизненно важную для исторического существования систему управленческих отношений. Он нуждается в системе государственного управления очень высокого уровня и качества. Механизмом этого управления является государственная служба, главная функция которой реализация целей и задач государства и осуществление услуг населению. Поэтому любые практические вопросы государственной службы как инструмента государственного управления приобретают свой истинный смысл лишь в соотношении с государственным управлением и под углом зрения соотношения его с государственной службой.

Одним из главных недостатков советской системы государственного управления было то, что в государстве и обществе существовали и воспроизводились разрыв, противопоставление, а то и отчуждение между субъектами управления (властью) и управляемым объектом (народом), между управленческой деятельностью политиков и деятельностью людей по производству материальных, социальных и духовных благ. Этот порок государственного управления в какой-то мере сохранился и сегодня. Особенно глубок этот разрыв между государственным аппаратом и гражданский обществом. В России еще с XIX в. существовало как бы два противоположных лагеря, две социальные группы управляющие и управляемые с характерными для каждой из них идеалами, ценностями, интересами и целями.

В этом отношении и сегодня мало что изменилось. Государственное управление представляет собой основополагающую функцию государственной гражданской службы. У военной и правоохранительной государственной службы иные функции обеспечение обороны и безопасности государства; обеспечение безопасности, законности и правопорядка, защита прав и свобод  
человека и гражданина.

Государственное управление представляет собой сознательное, целенаправленное воздействие государства на общество как систему по реализации государственной власти, целей, задач и функций государства.

Целесообразно разграничивать понимание государственного управления в широком и узком смысле слова. В ш и р о к о м с м ы с л е слова под государственным управлением понимается публичное управление делами государства и общества, которое осуществляются всеми органами государства и во всех ветвях власти. Его основными субъектами являются полномочные органы государственной власти законодательные, исполнительные, судебные. Их управленческие функции реализуются лицами, занимающими государственные должности (политики). Сущность их действий осуществление главным образом стратегического управления.

В у з к о м с м ы с л е с л о в а государственное управление это только исполнительная деятельность государства, его органов исполнительной власти и должностных лиц.  
Как показывает анализ проблемы, механизм государственного управления структурно включает в себя четыре основных уровня, или компонента. Если рассматривать данный механизм как властную пирамиду, то первый (верхний) уровень будет занимать концептуальная, научно-теоретическая база государственного управления; второй уровень нормативно-правовая база государственного управления; третий уровень организационные основы этого управления в лице государственного аппарата (государственной службы);  
четвертый уровень технологический формы, способы и методы  
государственного управления.

Как видим, государственная служба занимает в этой пирамиде власти и государственного управления центральное (срединное) место, пронизывая своим влиянием все уровни управления. Политики совместно с высокопоставленными чиновниками (административной элитой) формируют господствующую идеологию и теорию государственного управления, разрабатывают соответствующую законодательную базу. Государственные служащие наполняют госаппарат и технологически осуществляют процесс государственного управления.

В научной литературе встречаются три подхода к определению места и роли государственной службы в системе государственного управления:

1) как механизма государственного управления;

2) как института государственного управления;

3) как обеспечения и исполнения управленческих полномочий государственных органов и должностных лиц.

К сожалению, эти положения еще не получили в науке предметного раскрытия. Исторический опыт показывает, что, чем больше содержание, стиль и методы государственной службы проникнуты управленческим началом, тем выше роль и место этой службы в системе государственного управления.  
Нередко понятия «государственное управление» и «государственная служба» смешивают, ставя между ними знак равенства. На самом деле это разные, хотя и близкие понятия. Государственное управление- это упорядочение взаимодействия и взаимосвязей структур и людей в процессе жизнедеятельности общества, а государственная служба профессиональная служебная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов и должностных лиц. Налицо иной уровень и качество управления. Государственная служба является механизмом и инструментом государственного управления. Обществу необходимо такое государственное управление, при котором в его системе государственном аппарате широко и с пользой применяется современная научная мысль, принят свободный поиск оптимальных управленческих решений, сосредоточены наиболее квалифицированные специалисты по различным сферам управления, где идет открытое сравнение результатов управления с вложенными затратами.

Подобная система государственного управления должна отличаться следующими характерными чертами:

1) глубоким учетом в управленческих решениях и действиях объективных условий и субъективных факторов жизни и деятельности, динамики и тенденций их изменения;

2) ориентацией государственной политики на использование наиболее прогрессивных, зарекомендованных мировой практикой способов, форм, механизмов и ресурсов решения актуальных проблем жизнедеятельности людей;

3) тесным взаимодействием научной мысли и управленческой практики, общественной экспертизой принципиальных государственных решений и динамики государственной кадровой политики;

4) открытостью и восприимчивостью к новым источникам и ресурсам управления, способностью своевременно создавать и осваивать самые прогрессивные механизмы и способы решения управленческих проблем новые управленческие технологии;

5) гибкостью и адаптационностью всех элементов управляющей системы, высоким потенциалом ее постоянного самосовершенствования.

Разумеется, задача повышения уровня государственного управления является комплексной и требует усилий не только от тех, кто действует в рамках государственной службы. Определяющее место здесь принадлежит политической системе общества, которая должна способствовать поступлению на политические государственные должности людей, имеющих высокие общекультурные, профессиональные и личностные качества.  
Исключительно важную роль здесь играют образовательная система, СМИ, семья и т.д. Но решающий вклад может и должна внести государственная служба. Дело в том, что управление обществом осуществляется исполнительной и распорядительной работой государственных органов, в основе которой лежит профессиональная служебная деятельность по исполнению полномочий этих органов, т.е. государственная служба.  
Государственная служба выполняет следующие основные задачи государственного управления: выработка проектов экономического, социального, политического развития страны; подбор кадров, способных реализовать эту стратегию;  
проектирование организационных структур власти;  
исполнение принятых решений; анализ, мониторинг, экспертиза, прогнозирование, координация и т.д.

Государственное управление является первичной функцией различных ветвей и органов государственной власти. Но если для политиков, высших органов власти Администрации Президента, Правительства государственное управление является только одной из многочисленных социальных функций, то для государственной службы это основная, ведущая функция. В этом коренное отличие государственной службы от государственного управления. Одно из характерных свойств государственной службы преимущественно управленческий характер деятельности ее кадров.  
Другое отличие заключается в том, что государственные служащие должны быть профессиональными управленцами, тогда как от лиц, занимающих государственные должности (политики), этого в большинстве случаев не требуется. Поэтому государственные служащие должны обладать управленческими знаниями, умениями, навыками и способностями.

Как свидетельствует опыт других стран, такой подход позволяет рационально соединить людей и ресурсы, добиться высшего уровня эффективности государственного управления.

Нельзя согласиться с утверждением, что управляют только лица, занимающие политические должности. В этом случае управление сводится к принятию решений. На самом деле управление включает и другие важные социальные действия: сбор, обработку и обобщение информации, подготовку проектов решений, организацию исполнения, координацию деятельности, регулирование и ряд других функций управления, которые осуществляют государственные служащие. Без таких управленческих действий было бы невозможным принятие управленческих решений и эффективная работа лиц, занимающих государственные должности.

Практика показывает, что нередко среди политической элиты имеют место взгляды на государственную службу как «служанку» политики.

Определение сущности государственной службы как управлен-  
ческой деятельности имеет принципиальное значение во многих аспектах, но прежде всего для системы профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих. Гражданские служащие должны проч- но овладевать управленческими знаниями, умениями и навыками. Если же считать, что государственная служба не имеет управленческого характера, в учебных программах государственных служащих должны быть другие дисциплины.  
Между тем гражданских служащих Российской Федерации, имеющих на сегодняшний день базовое образование по специальности «Государственное и муниципальное управление» или «Управление персоналом», ничтожно мало.

Управленческое содержание государственной гражданской службы имеет важнейшее значение для ее прохождения: приема на службу, организации конкурсов и испытаний, проведения аттестаций и выбора критериев оценки деятельности государственных служащих. Все эти составные элементы прохождения гражданской службы и управления ею следует рассматривать под углом зрения управленческого содержания труда государственных гражданских служащих. При этом само выделение гражданских служащих из общей категории государственных служащих осуществляется по критерию причастности к выполнению функции именно государственного управления.

Трудности понимания управления как функции государственной гражданской службы нередко вызываются различием в трактовке понятия «функция». В социологии функцию часто определяют следующим образом: выражение зависимости при взаимодействии между двумя или более переменными факторами; совокупность процессов, происходящих в рамках объекта исследования; желаемый результат социального действия. В юриспруденции функции государственного управления и государственной службы понимаются как вид властных воздействий государства на общественные процессы, как основные направления реализации правовых норм1.

К государственной службе наиболее близко подходит определение функции как обязанности, направления деятельности, задачи в системе государственного управления. Любая функция государственного управления имеет правовую форму, которая выражается в разработке проектов законов и других нормативных правовых актов, реализации законов государства, соблюдении законодательства, предупреждении нарушений законности.

Применяя отраслевой критерий, можно сгруппировать управленческие функции гражданской службы следующим образом:  
организационно-регулирующие;  
информационно-аналитические;  
стимулирующие;  
контрольные;  
воспитательные;  
регулятивные;  
охранительные.

В качестве признаков, отличающих государственную гражданскую службу как управленческую профессиональную деятельность в системе государственного управления, можно назвать следующие.

1. Государственная гражданская служба это форма организации аппарата в целях выполнения задач государственного управления. Гражданские служащие активно участвуют в выработке проектов законов, программ, выражающих внутреннюю и внешнюю политику государства, предметно занимаются подготовкой предложений об изменениях в структуре государственных органов, текущих решений по вопросам, требующим государственного регулирования.

2. Работа с кадрами государственного аппарата важнейшее направление государственного управления и государственной службы, которое называется «кадровая работа»1. Эта работа ведется в целях улучшения качественного состава государственного аппарата, обоснования и реализации квалификационных требований, прогнозирования потребности в кадрах, комплектования и развития аппарата государственных органов путем организации конкурсов по замещению вакантных должностей, квалификационных экзаменов, аттестаций, установления материальных стимулов службы (размеров денежного содержания, премий, пенсий, и др.), разработки критериев, регулирующих прием, увольнение, продвижение по службе, профессиональную переподготовку и повышение квалификации гражданских служащих.

3. Государственная служба является подсистемой общей публичной системы управления политическими, социальными и экономическими процессами. В соответствии с этим в содержание государственной службы входит реализация программ социального и экономического развития страны в целом и регионов в отдельности, исполнения законов государства, бюджета страны. Через государственную службу по определенным министерствам и ведомствам осуществляется регулирование рыночной экономики.

4. Государственная служба выполняет ряд важных социальных задач государственного управления: производство социальных ус- луг, реализацию интересов, прав и свобод граждан, разрешение социальных конфликтов и т.д. Совокупность норм, регулирующих сферу жизни и труда людей, позволяет рассматривать государственную службу как один из важнейших социальных институтов в сис- теме публичного управления делами государства и общества.

5. Государственная служба как управленческая деятельность имеет свою цель, средства, формы и методы реализации, свой процесс и результат. В соответствии с действующим законодательством целью деятельности государственных гражданских служащих является обеспечение исполнения полномочий государства, государственных органов и должностных лиц. Средства достижения этой цели включают: управленческие решения, распорядительные, организационные, контрольные и стимулирующие действия по регулированию деятельности и поведения физических и юридических лиц. Результат деятельности государственной гражданской службы прогрессивное развитие тех сфер общественной жизни, которые входят в компетенцию данного государственного органа.

6. Важным направлением развития государственной службы как управленческого института является освоение современных технологий управления. На базе этих технологий должна строиться исполнительная власть и государственная гражданская служба в процессе их организации, реформирования и развития. Основным каналом освоения новых управленческих технологий должна быть система дополнительного профессионального образования гражданских служащих профессиональной переподготовки, повышения квалификации и стажировки.

7. Государственная гражданская служба имеет управленческий характер, поскольку ее организация строится в соответствии с достижениями науки теории управления. В соответствии с этой наукой важнейшими чертами гражданской службы являются: четко установленная иерархия должностей; точное определение должностных функций; подбор и назначение кадров на основе служебного контракта с учетом их заслуг и деловых качеств, профессионального мастерства; исполнение должности в качестве единственного и главного занятия служащего; строгая дисциплина, контроль, ответственность.  
В современный период основные новации в государственной гражданской службе также связаны с достижениями науки управления (менеджмента). Веберовская рациональная модель построения государственного аппарата дополняется теорией неформальных организаций, идеями рентабельности и открытости системы государственного управления, ее децентрализации и менеджеризации.

8. В конечном счете государственное управление сводится к выработке, принятию и реальному исполнению управленческих решений. В них сосредоточиваются замысел и потенциал управляющих воздействий. Но, чтобы он состоялся, ему должна предшествовать сильная экспертная аналитико-прогностическая работа. Это прерогатива государственной гражданской службы, которая таким способом принимает активное участие в выработке управленческих решений.

Следовательно, государственное управление, опирающееся на государственную власть, является основной функцией государственной гражданской службы. Это отражается на ее целях и задачах, организации, составе и профессионально-управленческом развитии кадрового состава, социальном и правовом статусе государственных гражданских служащих.

Государственная гражданская служба является механизмом, инструментом и технологией государственного управления. Обеспечивающий характер государственной гражданской службы ни в коей мере не означает ее второстепенности в системе государственной власти и не меняет ее управленческой сущности.

Государственная служба, находясь между властью и народом, государством и гражданским обществом, решает главную задачу административную. Оставаясь подчиненной политике и власти, государственная гражданская служба тем не менее оказывает на них огромное воздействие. С одной стороны, она находится в соприкосновении с политической деятельностью, а с другой имеет обусловленную законодательством определенную степень автономии, которая необходима для решения комплекса административных и социальных вопросов.  
На современном этапе объективно повышается роль системы государственной службы в управленческой деятельности, в осуществлении государственных функций. Преуменьшение роли государственной гражданской службы, недооценка возможностей административно-управленческого персонала, а также его неэффективное использование отрицательно сказываются на качестве государственного управления.  
Политическая власть в государстве делегирует гражданской службе определенную часть своих властно-управленческих полномочий и передает в ее руки всю административную власть. При этом государственная гражданская служба должна выполнять еще одну задачу: повседневно участвовать в реализации целей и задач государства и разрешении объективно существующих противоречий между политикой с ее многовекторностью, непостоянством и плюрализмом и единством государства с его традиционной строго определенной и постоянной политической и социально-экономической направленностью.