

Научная статья

УДК 351/354

ББК 60.82

Т 35

DOI: 10.53598 / 2410-3683-2022-4-310-129-134

## ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ (Рецензирована)

Татьяна Александровна Терещенко<sup>1</sup>

Ирина Владимировна Балашова<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup>Краснодарский филиал РЭУ им. Г.В. Плеханова, г. Краснодар, Россия

<sup>1</sup>*tanja-ter@mail.ru*

<sup>2</sup>*balashova.reu@mail.ru*

**Аннотация.** Государственная служба, согласно законодательству РФ, призвана регулировать полномочия органов государственной власти. Исходя из этого утверждения, можно утверждать, что функции органов государственной власти совпадают с функциями государственной службы. В России вопросы о государственной службе изучаются в области юриспруденции – в административном и трудовом праве. Социальные, политические и организационные основы государственной службы рассматриваются в таких науках как социология и политология, а также с помощью экономических наук. Помимо этого, государственная служба с разных точек зрения изучается с помощью истории, психологии, педагогики.

**Ключевые слова:** государственная служба, теория государственного управления.

**Для цитирования:** Терещенко Т.А., Балашова И.В. Основные элементы системы государственного управления // Вестник Адыгейского государственного университета, серия «Экономика». 2022. Вып. 4 (310). С. 129-134. DOI: 10.53598 / 2410-3683-2022-4-310-129-134

Original Research Paper

## MAIN ELEMENTS OF THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM

Tatyana A. Tereshchenko<sup>1</sup>

Irina V. Balashova<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup>*Plekhanov Russian University of Economics, Krasnodar branch, Krasnodar, Russia*

<sup>1</sup>*tanja-ter@mail.ru*

<sup>2</sup>*balashova.reu@mail.ru*

**Abstract.** The civil service, according to the legislation of the Russian Federation, is designed to regulate the powers of state authorities. Based on this statement, it can be argued that the functions of public authorities coincide with the functions of the civil service. In Russia, issues of public service are studied in the field of jurisprudence - in administrative and labor law. The social, political

and organizational foundations of the public service are considered in such sciences as sociology and political science, as well as with the help of economic sciences. In addition, the public service is studied from different points of view with the help of history, psychology, and pedagogy.

**Keywords:** public service, theory of public administration.

**For citation:** Tereshchenko T.A., Balashova I.V. Main elements of the public administration system // Bulletin of the Adyge State University, series "Economics". 2022. No. 4 (310). P.129-134 (in Russian). DOI: 10.53598 / 2410-3683-2022-4-310-129-134

Актуальность темы исследования объясняется наличием серьезных проблем, непосредственно связанных с эффективным использованием сотрудников в системе государственной гражданской службы. То есть, сегодня используются далеко не все подходы и методы управления персоналом, которые были бы максимально эффективны, кроме этого, не совершенствуются технологии, не привлекаются инновации в процесс управления. Большой интерес в этой области представляет опыт зарубежных стран, где процесс государственной службы включает современные методы управления персоналом. В российской системе государственной гражданской службы, к сожалению, процесс управления персоналом нельзя назвать идеальным и требует поиска новых путей совершенствования управления государственной службой.

Теория управления – многогранная наука, изучающая принципы и методы управления. Изучение этой науки позволяет получить конкретные знания и практические навыки в постановке и обосновании целей управления и в мобилизации усилий персонала для достижения этих целей, дает возможность принимать научно обоснованные решения, систематизировать работу кадров, управлять предприятиями и организациями как целостными системами [1]. Важность спецподготовки в области управления вызвана тем, что руководитель, работая с подчиненными, должен всесторонне проявлять себя в работе и активно взаимодействовать. Чтобы

сотрудничество было результативным, хороший руководитель должен обладать навыками коммуникации и делового общения. Без умения руководить людьми, совместно решать стоящие перед организацией задачи, эффективное управление в принципе не возможно [2]. Сам термин «управление» можно выразить как воздействие, осуществляемое управляющим элементом на управляемый элемент. Это воздействие направлено на упорядочение системы и обеспечение её функционирования либо путем самоуправления, либо с помощью специально созданных структур (государства и его органов, общественных организаций или партий).

Теория государственного управления является одной из самых молодых теорий, которые относятся к управлению обществом. Хотя знания в этой области существовали ещё в античные времена, отдельно наука государственного управления появилась относительно недавно. Первые серьёзные шаги к изучению государственного управления были сделаны в конце 19 века, когда была введена политология в качестве научной дисциплины. В то время стоял остро вопрос о профессиональной подготовке государственных служащих. Позднее в законодательстве многих стран стала укрепляться иерархичная структура между учреждениями и должностями в сфере государственного управления, развитие чиновничества набирало стремительные обороты.

Целью классической школы было создание универсальных принципов управления, которые должны

привести организацию к успеху. Сторонники данной теории придерживались того, что предприятие состоит из двух аспектов: материального и социального. Материальный аспект включает в себя сам труд, средства и предметы труда; социальный – отношения людей в процессе труда. Главное внимание уделено процессу управления с точки зрения администрирования. Яркими представителями классической школы были А. Файоль и М. Вебер. Классическая школа нередко подвергалась критике за ограниченные рамки и игнорирование человека с его потребностями. Сильной стороной являлось рассмотрение организационных и административных вопросов.

Система государственного управления в классической школе рассматривается как иерархическая организация с линейно-функциональной организационной структурой. Данная модель может быть эффективна в условиях стабильной социальной среды и однотипных управленческих распоряжений и задач. Она до сих пор пользуется популярностью на некоторых уровнях государственного управления.

В ответ на неспособность классической школы осознать человеческий фактор появляется другая, полностью противоречащая концепция, которую иногда называют неоклассической. Очень важным моментом в теории управления является развитие школы человеческих отношений, где работник рассматривается как индивид, а не рабочая сила. Лидером данной концепции является американский ученый Элтон Мэйо. Благодаря проведенным исследованиям, Мэйо пришел к выводу, что, помимо компетенции работников важен и климат внутри организации, отношения в коллективе. Особое внимание он уделил поведенческой натуре человека, вследствие чего была выведена теория человеческого поведения, названная бихевиоризмом. Сторонниками этой теории также являлись Ч. Барнард,

А. Маслоу, Д. Макгрегор, У. Оучи и другие. На данный момент этой концепции придерживаются большинство руководителей. Нередко на этот период возлагается развитие таких идей, как кейнсианство. Дж. Кейнс – известный экономист – предложил свою концепцию гос. регулирования экономики и установил задачу исследовать причины безработицы. Основу государственной политики, по мнению ученого, должны составлять сокращение безработицы и борьба с экономическим спадом.

Новым этапом в развитии теории государственного управления можно считать вторую половину XX века вплоть до конца этого века. Системный и поведенческий подходы были наиболее развиты в тот период. Поведенческий подход тесно связан со школой поведенческих наук. Главное внимание в ней было уделено налаживанию межличностных отношений. Данный подход в государственной службе означал, что каждый служащий может осознать свои возможности в государственных структурах, применяя концепции науки поведения. Главное правило поведенческой школы состоит в том, что развитие науки поведения способствует повышению эффективности труда как отдельного служащего, так и всей системы государственного управления. Завершающей концепцией в теории управления является школа науки управления. Цель данной школы заключается во внедрении точных наук, например инженерных и математических. Особенностью школы является замена слов на символы и модели. Благодаря появлению информационных технологий, школа науки управления продвинулась значительно вперед. Это позволило внедрять наиболее эффективные управленческие решения. Знакомые нам на данный момент методологические подходы – системный, процессный и ситуационный – как раз заложены в основу данной концепции.

Для нашего времени характерно применение нескольких подходов, что не совсем корректно, так как нет упора на главный, центральный подход, которого необходимо придерживаться в обязательном порядке. Главной на данный момент остается проблема понимания государственной службы и развитие её как отдельной научной дисциплины. Это зависит от сменяющихся политических режимов, аппарата управления и т.д. Государственная служба – это особая система, которая необходима для выполнения государственных функций. Если рассматривать государственную службу как отдельный феномен, стоит изучить её с теоретической точки зрения, а следовательно, понять, в каких научных областях она исследуется. Здесь возникает основная проблема – в классификации общественных наук государственной службы нет.

В России вопросы о государственной службе изучаются в области юриспруденции – в административном и трудовом праве. Социальные, политические и организационные основы государственной службы рассматриваются в таких науках как социология и политология, а также с помощью экономических наук. Помимо этого, государственная служба с разных ракурсов и точек зрения изучается с помощью истории, психологии, педагогики.

Институциональная подсистема объединяет множество государственных институтов – отсюда и название. Само «слово институт» можно рассматривать как устойчивое объединение людей по различным признакам: институт семьи, церкви, государства. В данном случае институциональная подсистема в государственном управлении является объединением государственных органов исполнительной власти и управления, которые, взаимодействуя друг с другом и с институтами гражданского общества осуществляют воздействие с обеих сторон с целью реализации законов.

Государственное управление в первую очередь представляет собой сферу правовых отношений, которые образуются при взаимодействии государства с обществом, государственных служащих с гражданами. Поэтому в системе управления государством складывается такой элемент, как нормативно-правовая подсистема. Она представляет собой совокупность правовых норм, которые реализуются с помощью институциональной подсистемы. Правовые нормы устанавливаются государственной властью.

Коммуникативная подсистема обеспечивает передачу информации между всеми элементами государственного управления. Информационная потребность, возникающая в системе управления государством, отражает заданные цели и определяемые ими задачи. Это характеризуется как информация о фактическом и желаемом состояниях объекта управления. Для удовлетворения информационной потребности государству нужны информационные ресурсы. Ими является информация, которая зафиксирована на различных носителях: архивы, хранилища, а также документы в различных формах.

Функционально-структурная подсистема состоит из функций государственного управления, которые относятся к определенному структурному подразделению. Функциональная структура управления государством дает представление о форме государственного устройства, развитости местного самоуправления, уровне централизации-децентрализации, то есть позволяет увидеть общую картину управляющего воздействия органов власти на различных уровнях.

Кадровая подсистема обеспечивает государственным органам наличие квалифицированного персонала. Государство несет ответственность за создание и поддержание благоприятных условий жизнедеятельности человека, а

человек, в свою очередь, поддерживает существование и функционирование государства. Профессионально-культурная подсистема способствует развитию профессиональной культуры между сотрудниками государственных органов. Это влияет на создание корпоративной культуры и на профессиональное развитие всего коллектива.

В некоторых источниках принято выделять научно-технологическую подсистему. Её суть заключается в том, чтобы обеспечить государству развитие современных технологий. Это позволяет государственному управлению избежать хаотичности, придает динамику в управлении и обеспечивает высокий уровень эффективности. Каждая из этих подсистем воздействуют на экономическую и политическую стороны власти, а это, в свою очередь, оказывает огромное влияние на производственную, социальную и духовную жизнь общества.

Каждая из научных дисциплин рассматривают государственную службу в различных аспектах, что не дает возможности воспринимать это явление как целостное и обоснованное. Здесь и возникает проблема обобщенного понимания данного феномена. При определении термина «государственная служба» следует понимать, что существуют теоретические и нормативные трактовки данного определения. В научной литературе можно встретить множество определений государственной службы, но многие из них согласуются с федеральным законодательством:

– представляет собой публичную реализацию государственной власти для населения;

– комплекс государственных учреждений, в которой работают государственные служащие и реализуют задачи государственной важности;

– учреждения, деятельность которых направлена на реализацию законов, помощь населению и

решение вопросов государственного управления;

– совокупность государственных органов, где государственные служащие выполняют свои функциональные государственные обязанности;

– один из центральных институтов административного права; профессиональная деятельность по реализации полномочий государственных органов.

Существует несколько целей государственной службы. Они различаются в зависимости от типологии, уровней и отраслей. В свою очередь, классификация целей государственной службы подразделяется на уровневые и отраслевые. По уровням их принято делить на стратегические, оперативные и текущие.

В качестве общих целей можно отметить:

– функциональность государственного аппарата по определенным направлениям следованиям;

– каждой государственной должности на службе соответствует и свои функции, в комплексе имеющие единую цель;

– компетентность государственных служащих на высоком уровне;

– единение способов оценки государственных служащих, для их наилучшей работы;

– Обеспечение государственных служащих гарантиями, работой, стабильностью.

Определяя задачи государственной службы, необходимо понимать, что государственные служащие участвуют в разработке предложений об изменениях в структуре государственных органов, проектов законов и программ во внутренней и внешней политике страны, решений различных задач и предоставлении государственных услуг.

Государственная служба, согласно законодательству РФ, призвана регулировать полномочия органов государственной власти. Исходя из этого утверждения, можно утверждать, что функции органов

государственной власти совпадают с функциями государственной службы.

Если придерживаться этого утверждения, то можно выделить выполняемые органами государственной власти функции:

- социально-политические;
- специально-юридические.

К первым можно отнести: управление общественными делами; прогнозирование и моделирование развития государственных органов; целеполагание – определение параметров оптимального функционирования государства и общества; функции организации и планирования, контроля, учета и координации.

Государственная служба так же выполняет воспитательную функцию, она участвует в формировании общества уважительного отношения к человеку и его личности, институтам государства и права.

К специально-юридическим функциям относят: правотворческую функцию (разработка нормативных правовых актов); правоприменительную (претворение в жизнь законов и нормативных правовых актов).

Функции государственной службы формируются благодаря воздействию экономических, правовых и организационно-распорядительных методов.

Таким образом, государственная служба является связующим звеном между государством с его механизмами взаимодействия и социальными субъектами управленческой деятельности – государственными служащими. Новые подходы в системе управления персоналом государственной гражданской службы должны способствовать повышению качества управленческой деятельности с применением современных технологий.

#### Примечания:

1. Балашова И.В., Приходько К.С. Основные проблемы и барьеры успешного применения частно-государственного партнерства в Российской Федерации // Сфера услуг: инновации и качество. 2019. № 45. С. 4-13. EDN GHQLBM.
2. Управление человеческими ресурсами / И.В. Балашова, Е.А. Бюллер, В.Е. Довбыш [и др.]. Краснодар: Новация, 2021. 362 с. EDN ICEIDX.

#### References:

1. Balashova I.V., Prikhodko K.S. The main problems and barriers to the successful application of public-private partnership in the Russian Federation // Service sector: innovation and quality. 2019. No. 45. Pp. 4-13. EDN GHQLBM.
2. Human resource management / I.V. Balashova, E.A. Byuller, V.E. Dovbysh [et al.]. Krasnodar: Novation, 2021. 362 p. EDN ICEIDX.

*Конфликт интересов: авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.*

*Статья поступила в редакцию 20.09.2022; одобрена после рецензирования 27.09.2022; принята к публикации 04.10.2022.*

*The authors declare no conflicts of interests.*

*The paper was submitted 20.09.2022; approved after reviewing 27.09.2022; accepted for publication 04.10.2022.*

© Т.А. Терещенко, И.В. Балашова