## 

## РЕФЕРАТ

**По дисциплине «Государство и право»**

**Механизм государства.**

**Соотношение государства, государственного аппарата и государственной службы**

Совершенствование государственного аппарата тесно связано с реформой государственной службы, поскольку именно государственным служащим, выполняющим функции государственных органов, принадлежит важнейшая роль в укреплении российской государственности и построении демократического общества.

Происходящие в России глубокие преобразования в политической и правовой сфере обусловливают острую необходимость подготовки новых кадров, особенно государственных служащих. В нынешний переломный период развития государства огромную значимость приобретают профессиональные, политические и иные качества лиц участвующих в государственном управлении. Как отмечалось в выступлении Президента Российской Федерации 6 сентября 1995 г. в Российской академии государственной службы, кризис, охвативший нынешнюю систему государственной службы в России напрямую отражается на всех сферах государства: в экономике, финансовой деятельности, на решении социальных и национальных проблем, состоянии науки и культуры[[1]](#footnote-1).

В этой связи задачей первостепенной важности в России является создание государственного аппарата, способного работать в современных условиях, высокопрофессионального и экономичного. Для решения этой задачи необходимо одновременно осуществить меры, направленные на всемерное развитие правового института государственной службы.

Назрела необходимость решения многих проблем организации государственной службы, прежде всего, это — искоренение бюрократизма и коррумпированности чиновников; увязка задач сокращения численности аппарата с совершенствованием структуры и правового положения государственных органов, введение критериев для определения оптимальной численности работников указанных органов; нормативное закрепление единой классификации органов государственной власти РФ, создание нормативной основы подготовки, повышения квалификации и оценки профессиональных качеств государственных служащих; создание системы управления государственной службы на всех уровнях органов государственной власти.

Исключительное значение приобретает необходимость структурной реформы государственного аппарата, которая наряду с реформой государственной службы должна стать важнейшим этапом государственного строительства в Российской Федерации. Необходимы глубокие юридические исследования системы государственных органов на федеральном уровне и на уровне субъектов Федерации. Исследованию подлежат ряд основополагающих теоретических проблем, которые определяют ориентиры и глубину предстоящей реформы, в особенности конституционные понятия "органы государственной власти", "государственные органы", соотношение понятий "государство", "государственный аппарат" и "государственная служба".

Остановимся на характеристике и соотношении понятий "государство", "государственный аппарат" и "государственная служба".

В теории государства и права под государством понимается политическая организация общества, обеспечивающая его единство и целостность, осуществляющая посредством государственного аппарата управление делами общества, суверенную публичную власть, придающая праву общеобязательное значение, гарантирующая права, свободы граждан, законность и правопорядок[[2]](#footnote-2). Государство - организация политической власти в гражданском обществе, осуществляемой сформированными надлежащим образом органами, выборными и назначенными должностными лицами, которые действуют в рамках официально установленных полномочий. Назначение государства - вести "общие дела" гражданского общества, представлять и организовывать его политически, обеспечивать мир и безопасность граждан, руководить социальными процессами, управлять отдельными сферами жизни с учетом реального потенциала общественного самоуправления. Каждое государство обладает совокупностью признаков. К ним, в частности относятся: территориальная организация населения; публичная (государственная) власть; государственный суверенитет; взимание налогов. Представляется необходимым более подробно остановиться на признаках государства.

• Государство - это самая широкая, всеобъемлющая политическая организация, которая представляет всех членов гражданского общества, а не какую-либо их часть; по политической природе своей всякое государство универсально, общенародно; отношение государства к каждому члену общества юридически оформляется институтом гражданства (подданства), что неравнозначно членству или участию в любых иных политических организациях.

• В силу своей универсальности государство есть единственная в обществе суверенная политическая организация; государственная власть независима, верховна по отношению ко всякой политически организованной власти (местного самоуправления, партий и т.п.).

• Государству принадлежит монопольное право принимать законы и таким образом формировать законодательство, правовую систему, которые представляют собой юридическую базу гражданского общества; посредством закона и принципа верховенства права и закона государство определяет границы поведения всех других политических организаций и политическую систему в целом.

• Государству принадлежит монополия на легитимированное (узаконенное, оправданное) применение некоторых видов физического принуждения к лицам (задержание, арест, лишение свободы и т.п.) в строгих формах судебного и административного производства при соблюдении конституционных и законных гарантий прав личности.

• Только государство вправе иметь армию и иные войсковые формирования, содержать тюрьмы и другие уголовно-исправительные учреждения, осуществлять узаконенную репрессию, применять вооруженную силу.

• Государство это единственная политическая организация, имеющая право на законных основаниях требовать от всех граждан периодических платежей (налогов) из их имущества и доходов на государственные и общественные нужды.

Первичный генетический признак государства - централизованная публичная власть (направляемый единой волей особый слой людей, профессионально управляющих обществом) - выражается в деятельности госаппарата, который изначально осуществляет функции регулирования и управление обществом. Регулирование состоит в том, что высшие органы государства устанавливают нормы, правила поведения, законы, для упорядочивания общественных отношений на основе широко прокламируемых целей и идеологий. Государственное управление есть организованное целесообразное воздействие на общественные процессы, предполагающее исполнительно- распорядительную, контрольно-надзорную, координационную, учебно-статистическую и иную деятельность государственных органов. Весь объем регулятивно-управленческих функций, соответствующих им властных полномочий рационально распределяется между тремя властями государства - законодательной, исполнительной и судебной, а также органами, обеспечивающими исполнение властных функций. Приспосабливаясь к исторической реальности, госаппарат находится в состоянии непрерывной рационализации посредством распределения и перераспределения власти, компетенции, полномочий, структурных изменений, поиска целесообразных способов решения гос. задач.

Под государственным аппаратом понимают систему органов, через которые осуществляется государственная власть, выполняются основные функции и достигаются стоящие перед государством цели и задачи. Следует различать государственные органы и органы государственной власти. При этом необходимо иметь в виду, что понятие "государственные органы" является более широким, нежели понятие "органы государственной власти".

В соответствии с общепринятым в юридической науке определением орган государства (государственный орган) представляет собой организационно и структурно обособленную часть государственного аппарата, наделенную в установленном законодательством порядке полномочиями, правовыми и материально-финансовыми средствами для осуществления задач и функций государственной власти[[3]](#footnote-3).

Наукой государственного права выделяются признаки или черты, присущие любому органу государства.

Во-первых, наличие юридически четко регламентированного порядка создания, преобразования и ликвидации образования государственного органа. Помимо этого порядка государственный орган образован или ликвидирован быть не может. Формирование основных федеральных органов государственной власти осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Порядок образования других федеральных органов, устанавливается законодательными и иными нормативно-правовыми актами Российской Федерации. Способ и порядок образования государственных органов субъектов Российской Федерации устанавливается законами и другими правовыми актами субъектов.

Во-вторых: государственный орган создается для осуществления функций и задач государства.

В частности, Конституция РФ (ст. 80) устанавливает, что Президент Российской Федерации является гарантом Конституции, принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности. Федеральное Собрание РФ в соответствии со ст. 94 определяется как представительный и законодательный орган, Правительство РФ — орган исполнительной власти (ст. 110). Задачи и функции государственных органов субъектов Федерации закрепляются в конституциях республик в составе Российской Федерации, уставах краев, областей, автономных округов, автономной области, их законодательных актах.

В-третьих, важным признаком государственного органа является его компетенция, закрепленная в правовых нормах, являющаяся совокупностью предметов его ведения и полномочий. Компетенция является юридическим выражением функций государственного органа.

В-четвертых, важным признаком государственного органа является особый, установленный действующим законодательством порядок его деятельности. Отступить от этого порядка орган государства не вправе.

В-пятых, признаком государственного органа является его структура, внутренняя организация, закрепленная в Конституции Российской Федерации, конституциях и уставах субъектов Российской Федерации, законодательных и иных нормативно-правовых актах, принимаемых на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации.

В юридической литературе нередко в качестве признака органа государства рассматривается не компетенция, а полномочия либо гocyдарственно-властные полномочия. При этом под полномочиями понимают:

1) возможность принятия решений, обязательных для исполнения всеми гражданами, должностными лицами и организациями, на которых распространяется компетенция данного органа государства;

2) организацию исполнения принятых решений, которая опирается на материальную основу (например, средства государственного бюджета);

3) охрану принятых решений от нарушений с возможностью применения как убеждения, общественного воздействия, так и мер государственного принуждения.

В юридическом смысле понятие полномочия означает определенное единство прав и обязанностей государственного органа и должностного лица, элемент их правового статуса, в котором возможность совершения определенных действий или принятия решения по тому или иному вопросу является одновременно необходимостью что-то сделать, то есть служебным долгом. В сущности любого полномочия заключены элементы права и обязанности: то, что субъект полномочия вправе делать, он вместе с тем и обязан делать. Конечно, в конкретном полномочии эти элементы могут сочетаться по-разному: во многих случаях они сбалансированы, например полномочие главы субъекта Российской Федерации (Президента, губернатора, мэра и т.д.) подписывать и обнародовать законы субъекта Российской Федерации является в одинаковой мере правом и обязанностью. Вместе с тем, если мы возьмем другое его полномочие - присваивать почетные звания и награждать государственными наградами субъекта Российской Федерации, то в нем превалирует элемент права, а не обязанности. Существу- ют полномочия, которые носят ярко выраженный обязывающий характер: Президент Российской Федерации согласно Конституции РФ вы- ступает с ежегодными посланиями перед Федеральным Собранием РФ- он это должен делать, обязан. В нашей литературе, к сожалению, нет еще четкой классификации полномочий по их юридической структуре, системы императивности, функциональному назначению в составе правового статуса государственного органа и должностного лица.

Среди полномочий следует особо выделить тип государственно-властных или просто властных полномочий. Они непосредственно выражают функции органов государственной власти, связанных с принятием властных государственных решений, включая принятие законов, с осуществлением исполнительной, распорядительной, координационной и иной управленческой деятельности, с реализацией форм контроля судебной власти над соответствием общественных отношений конституции и законам. Таковы полномочия органов законодательной, исполнительной и судебной власти и лиц, замещающих государственные должности в соответствующих органах. Властные полномочия пред- усматриваются государственными должностями Российской Федерации, которые согласно Федеральному закону "Об основах государственной службы Российской Федерации" отнесены к государственным должностям категории "А" (Президент Российской Федерации, Председатель Правительства РФ, председатели палат Федерального Собрания РФ, федеральные министры и т.д.), Важным признаком этих полномочий являются то, что они устанавливаются Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами (сегодня - в известной мере договорами между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий), то есть нормативными правовыми актами высокой юридической силы, регулирующими статус органов государственной власти Российской Федерации.

Полномочия государственных органов, которые не являются непосредственно властными, безусловно, связаны с государственной властью в той мере, в какой они обеспечивают государственно-властную деятельность. Полномочия по государственным должностям государственной службы, отнесенным к категории "Б" имеют четко выраженный обеспечивающий характер. Как известно, эти должности учреждаются для обеспечения полномочий лиц, занимающих государственные должности Российской Федерации категории "А". Это обстоятельство указывает на производность этого типа полномочий от властных полномочий, на их последовательность и сочленность в организации деятельности государственных органов. Корреляция между властными и обеспечивающими полномочиями может быть четко определенной (полномочия депутата - полномочия помощника депутата), но в большинстве случаев она принимает общий характер: масса обеспечивающих полномочий способствует функционированию всей системы государственной власти (контрольные, надзорные, аналитические, учебные и иные полномочия). Существует определенная зависимость между категориями государственных должностей и характером полномочий по этим должностям. Она в целом может быть представлена таким образом:

1. Государственные должности

Российской Федерации

(категории "А") властные полномочия

1. Государственные должности

государственной службы

(категории "Б") обеспечивающие полномочия

1. Государственные должности

государственной службы

(категория "В") властные и обеспечивающие полномочия

Применительно к государственным должностям государственной службы категории "В" возможно сочетание в рамках компетенции должностного лица властных и обеспечивающих (по отношению к полномочиям вышестоящих государственных органов и должностных лиц) полномочий. Отметим в связи с этим ряд типологических различий между властными и обеспечивающими полномочиями. Первые связаны с принятием, изданием нормативных, правовых и индивидуальных правовых (правоприменительных) актов, вторые, как правило, с разработкой и согласованием, процессом подготовки этих актов. Властные полномочия (за некоторыми предусмотренными законом исключениями) не подлежат передаче какому-либо другому государственному органу или должностному лицу, делегированию, субделегированию и т.д., обеспечивающие полномочия на законных основаниях делегируются в рамках служебных отношений. Ответственность за исполнение властных полномочий (по государственным должностям категории "А") носит политико-юридический характер, является в ряде случаев конституционной, тогда как ответственность за исполнение обеспечивающих полномочий является обычной юридической дисциплинарной ответственностью.

Что касается компетенции государственного органа, то, по общему мнению, установившемуся в отечественной юридической литературе, она представлена собой совокупность полномочий (властных и обеспечивающих), юридически выражающих функции, закрепленные за данным органом, и его государственно-властный либо управленческий профиль. Попытки доказать, что полномочия не единственный элемент компетенции государственного органа, что сюда относятся соответствующие предметы ведения государственного органа, его обязанности перед государством в целом, представляются не убедительными. С юридическим понятием "компетенция" не связывается предмет ведения, который, как в этом можно убедиться из анализа статей 71, 72 и 73 Конституции Российской Федерации, есть не что иное как проблемный комплекс или сфера управления, отнесенная к ведению Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или и их совместному ведению. Предмет ведения, так же как и государственные функции, это исходная база для установления полномочий, их распре- деления и перераспределения в процессе совершенствования государственного аппарата, т.е. системы государственных органов.

Критерий, принятый за основу при разделении функций властных (государственно-властных) и обеспечивающих государственно-властную деятельность, может быть применен и при классификации государственных органов. Последние также могут быть подразделены на "органы государственной власти" и "органы, обеспечивающие rocy- дарственно- властную деятельность". Между ними есть различия и весьма существенные.

Так, совершенно очевидно, что органу государственной власти присущи государственно-властные полномочия, о содержании которых говорилось выше. Речь идет прежде всего об органах законодательной, исполнительной, судебной власти, составляющих своего рода каркас, несущую конструкцию государственного аппарата. Вместе с тем не всякий государственный орган наделяется государственно-властными полномочиями? Например, вряд ли могут быть сомнения в том, являются ли государственными такие органы как аппараты законодательных, судебных органов государственной власти, Центризбирком, Счетная палата, и некоторые другие. Эти органы, безусловно, являются государственными но их деятельность носит обеспечивающий характер. Они предназначены для обеспечения деятельности органов государственной власти. Таким образом, государственный аппарат включает в себя органы государственной власти, т.е. организационные структуры, через которые непосредственно осуществляется государственная власть (органы законодательной, исполнительной и судебной власти) и органы, обеспечивающие государственно-властную деятельность, т.е. организационные структуры, которые не имея властных полномочий, осуществляют функции (координационные, аналитические, информационные и иные), способствующие эффективной реализации задач органов государственной власти.

Государственным органом, обеспечивающим выполнение государственно-властных функций является самостоятельная структурная часть государственного аппарата, на которую законодательством Российской Федерации и ее субъектов, возложены специальные государственные функции и соответствующие полномочия, обеспечивающие деятельность органов государственной власти. Статус некоторых органов данного вида вытекает из Конституции Российской Федерации (Администрации Президента РФ, Совет Безопасности РФ, Уполномоченный по правам человека). Они, как правило, не наделены полномочиями по изданию подзаконных нормативно-правовых актов, однако являются объектами правоприменительной деятельности. Полномочия государственных органов, обеспечивающих выполнение государственно-властных функций, направлены на обеспечение деятельности множества органов государственной власти в какой-либо специфической функциональной области.

Государственный аппарат не следует отождествлять с более общим понятием — государственным механизмом.

Иерархический принцип построения государственного аппарата распространяется на государственный механизм в том смысле, что гoсударственные органы осуществляют руководство, контроль, координацию и другие управленческие функции в отношении создаваемых ими и подведомственным им государственных организаций — учреждений, фондов, средств массовой информации и т.д. Можно, таким образом, говорить о единой иерархии государственных органов и государственных организаций, о разноуровневом государственном механизме.

Таким образом, государственный механизм включает в себя систему государственных органов (государственный аппарат) и систему государственных организаций, которые в свою очередь подразделяются:

|  |  |
| --- | --- |
| государственный аппарат  (система государственных органов)  а) органы государственной власти  - законодательные  - исполнительные  - судебные  б) органы, обеспечивающие выполнение  государственно-властных функций  - органы, обеспечивающие деятельность органов государственной власти | система государственных организаций  а) государственные учреждения  б) государственные предприятия и объединения  в) государственные фонды и иные организации  г) государственные средства массовой информации  д) уголовно-исполнительные учреждения  е) армия, специальные военизированные формирования |

Государственная служба, профессиональная деятельность по реализации полномочий государственных органов, осуществляется в рамках государственного аппарата, потому любое преобразование, любая реформа последнего есть вместе с тем и реформа государственной службы. За пределами государственного аппарата осуществляются некоторые виды служб в интересах государства - военная служба в Вооруженных силах Российской Федерации, служба в пограничных и иных войсках, в уголовно-исправительных учреждениях и т.д. По действующему законодательству название государственной службы утвердилось за профессиональной деятельностью государственных служащих, то есть лиц, замещающих государственные должности государственной службы категории "Б" и "В". Однако по своему составу корпус государственных служащих и персонал государственного аппарата не тождественны. Руководящий слой государственного аппарата, то есть лица, занимающие в результате выборов или по назначению государственные должности категории "А", не подпадает под действие законодательства о государственной службе. Каждая государственная должность Российской Федерации и порядок ее замещения регулируются отдельно Конституцией Российской Федерации либо федеральными конституционными и федеральными законами. Однако высший правовой статус государственных должностей категории "А" не ставит их над государственным аппаратом и не дает возможности лицам, занимающим эти должности, отстраняться от проблем госаппарата.

Представляется необходимым более детально остановиться на вопросах воздействия государственного аппарата на состояние сферы государственной службы. К основным направлениям такого воздействия следует безусловно отнести нормативно-правовое регулирование становления института государственной службы. В настоящее время уже имеется более десятка федеральных законов, около 120 указов Президента РФ и более 60 постановлений Правительства РФ по различным аспектам федеральной государственной службы. Однако, до формирования надлежащей нормативно правовой основы высокоэффективной государственной службы потребуется еще принять достаточно большое количество нормативных правовых актов. Государственная служба является комплексным правовым институтом. В него входят нормы административного, конституционного, трудового, финансового и некоторых других отраслей права. Нормативными правовыми актами могут определяться также особенности государственной службы в органах внутренних дел, органах налоговой полиции и других.

Происходящие в России преобразования обусловливают перераспределение государственных управленческих функций. В нашей стране уже не существует прежней административно-командной системы, но и рыночная еще не создана. Вместе с тем нынешняя система управления содержит в себе многочисленные черты прежней системы. Идет активный поиск новой, наиболее оптимальной структуры управления. Крупномасштабные реорганизации управления, проходившие в нашей стране четырежды (1992, 1994, 1996 и 1997) за относительно короткий промежуток времени непосредственно связаны с изменением задач и функций государства. Реформирование государственного управления неразрывно связано с реформой государственной службы, поскольку, как уже отмечалось, задачи и функции государства в значительной степени осуществляются государственными служащими.

Именно от государственных служащих во многом зависит ход реформ, четкое и неукоснительное исполнение законов, обеспечение прав и свобод граждан. Следует отметить, что более 80 процентов государственных служащих занято в системе органов исполнительной власти. Остальная часть государственных служащих занята в органах законодательной и судебной власти и иных органах. В этой связи особенно актуальным представляется вопрос о совершенствовании деятельности органов исполнительной власти, повышение их ответственности за результаты реформ.

В современных условиях резко повышаются требования, предъявляемые к государственным служащим, призванным осуществлять организационно-управленческую и иную деятельность, обеспечивающую постоянное функционирование государственного аппарата. Вопрос о совершенствовании системы органов государственной власти, четком определении компетенции каждого ее органа и должностного лица, повышение профессиональной квалификации и ответственности государственных служащих является одним из важнейших в формировании эффективной российской государственности. В условиях глубокого социально-экономического кризиса, охватившего Россию, необходимы новые, нестандартные подходы в решении кадровых проблем. Кадровое обновление, деполитизация, повышение профессионализма и компетентности должны стать важнейшими направлениями государственной политики. Переход к рыночной экономике, отказ государства от детальной регламентации экономической жизни поставили перед государственным аппаратом задачу резко изменить стиль и методы деятельности. Это предопределяет необходимость переобучения чинов- ничьего корпуса, во многом воспитанного на традициях жесткой централизованной власти. С другой стороны, в сферу государственного управления пришло много людей не обладающих необходимыми знаниями и профессиональными навыками. Изложенное свидетельствует об остроте проблемы, стоящей перед государством в области подготовки кадров способных на должном уровне выполнять свои обязанности в условиях рыночной экономики.

Стремительно расширились рамки самостоятельности и возможности принимать самостоятельные решения у бывших подведомственных структур (местная власть, руководители предприятий и т.д.). Это ставит перед органами государственной власти задачу поиска новых подходов, изменения стиля, форм и методов работы.

Кроме этого, в последнее время в сферу государственного управления пришло немало людей, не имеющих необходимых знаний и профессиональных навыков. Именно организация подготовки квалифицированных кадров, их адаптация к рыночным условиям и целенаправленное развитие профессиональных возможностей каждого работника, умение принимать верные решения, очевидно, и является одной из предпосылок возрастания роли государства в современный период.

Первостепенной задачей государства является подготовка государственных служащих, способных работать в современных социально- политических условиях. Переориентация деятельности органов государства на управление более сложными общественными процессами, изменение форм и методов регулирования экономики предъявляют более высокие требования к профессиональной подготовке государственных служащих. Государственные служащие должны быть ориентированы на решение неотложных и долговременных проблем общества и государства, а не на обслуживание политических интересов отдельных политиков и политических партий. Государственный аппарат должен функционировать безупречно. Важно создать высокопрофессиональный государственный аппарат, независимый от политических веяний, устойчивый против коррупции, поскольку подобные факты крайне отрицательно сказываются на его репутации и эффективности.

Качественный, высокопрофессиональный состав государственных служащих является необходимым условием эффективного функционирования органов государственной власти и государственного аппарата в целом.

Между тем, состав и уровень профессионализма государственных служащих, работающих в государственном аппарате России в значительной степени не соответствует задачам осуществления рыночных реформ, что обусловливает необходимость реформирования государственной службы.

Важнейшее направление деятельности государства и его органов как раз в том и состоит, чтобы обеспечить такое реформирование государственной службы, подготовить корпус государственных (и муниципальных) служащих такой квалификации, которые были бы способны компетентно, максимально рационально и эффективно, с меньшими затратами воплощать задачи и функции государственных органов и государства в целом. Государственные служащие, таким образом, со своей стороны, во многом определяют содержательную сторону и успешное осуществление функций государства.

Для того, чтобы определить направления деятельности государственных органов в вопросах становления института государственной службы в России, необходимо выявить наиболее серьезные нерешенные проблемы. К факторам, оказывающим негативное воздействие на развитие государственной службы в нашей стране, следует отнести следующие.

1. Бессистемность и недостаточность нормативно-правового регулирования вопросов государственной службы, работы с кадрами государственных органов. Это является одной из основных причин, препятствующих укреплению российской государственности. Нормотворческая работа по вопросам государственной службы только начата. До настоящего времени нет федеральных законов о федеральной государственной службе, видах поощрений государственных служащих и по- рядке их применения, о порядке применения и обжалования дисциплинарных взысканий, о материальной ответственности и ряд других. Это обусловлено в значительной степени тем, что в стране отсутствует единая государственная политика в области работы с кадрами, ее несогласованностью в различных звеньях государственного аппарата. Отсутствие четкой регламентации должностных обязанностей и прав государственных служащих создают условия и предпосылки для различного регулирования аналогичных вопросов в различных субъектах Российской Федерации. Отсутствует и действенный механизм контроля за соблюдением прав и законных интересов государственных служащих.

2. Частые, а нередко и не вполне обоснованные структурные преобразования государственных органов. Организационная нестабильность, перетряски, оказывают негативное воздействие на функционирование государственного аппарата. Кампании по его сокращению нередко проходят без достаточного научного обоснования. В результате вместо сокращения зачастую имеет место разбухание аппарата, создание дублирующих структур, фактическое увеличение штатов. В первую очередь это относится к системе органов исполнительной власти. Не случайно в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию "Общими силами — к подъему России" было отмечено, что недопустимо разрушать механизм управления страной в процессе реформирования. Предстоит сделать стабильной структуру органов исполнительной власти, что позволит создать более четкий механизм принятия и исполнения решений, покончить с произвольными реорганизациями государственных органов[[4]](#footnote-4).

3. Недостаточная профессиональная подготовка значительной части государственных служащих. В целом профессиональный уровень работников государственных органов остается невысоким. Велика сменяемость кадров. За последние годы в государственный аппарат пришло много людей не имеющих специальных знаний.

4. Снижение престижа государственной службы и служебной дисциплины в государственном аппарате. Далеко нередким явлением стало безразличие, безынициативность, слабая заинтересованность многих государственных служащих в результатах своей служебной деятельности. Это явилось следствием как непрерывных оргмероприятий, так и ослабления требовательности со стороны руководителей всех уровней к себе и своим подчиненным. Широкое распространение получил правовой нигилизм. Законы, акты Президента и Правительства Российской Федерации, правовые акты субъектов Федерации зачастую не выполняются. Меры ответственности за нарушение законности применяются крайне редко.

Отмеченные факторы определяют основные направления деятельности государства по дальнейшему становлению института rocy- дарственной службы в России. Опыт российского государственного строительства свидетельствует о том, что улучшить качественный состав государственных служащих и устранить серьезные проблемы в сфере государственной службы можно только путем ее коренной реформы. Она заключается прежде всего в принятии нового законодательства, осуществлении государством мероприятий по подготовке и переподготовке кадров, улучшению их материально-бытовых условий и в конечном итоге создании сравнительно небольшого корпуса неподкупных чиновников, имеющих высокопрофессиональную подготовку и способных обеспечить четкую и эффективную деятельность государственного аппарата.

Представляется необходимым остановиться на некоторых проблемах государственно-правового регулирования института государственной службы в России.

Как уже отмечалось, согласно Федеральному закону от 31 июля 1995 г. "Об основах государственной службы Российской Федерации" под государственной службой понимается профессиональная деятельность по обеспечению полномочий государственных органов. К государственной службе относится исполнение должностных обязанностей лицами, замещающими государственные должности категорий "Б" и "В". Понятие государственной службы на лиц, замещающих государственные должности категории "А" не распространяется. Анализируя статус служащих на государственных должностях категории "А" профессор В.М. Манохин высказал мнение, что эти служащие негосударственные и поэтому понятие государственной службы на них не распространяется[[5]](#footnote-5). Вряд ли можно согласиться с данной точкой зрения, поскольку нельзя считать негосударственными Президента, Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров, других лиц. Они не могут быть негосударственными уже потому, что непосредственно исполняют полномочия государственных органов. Именно в осуществлении государственной (а не какой-либо иной) заключается их деятельность.

Вышеназванным федеральным законом закреплен институт временных служащих. Лица, находящиеся на должностях категории "Б" непосредственно обеспечивают исполнение полномочий лиц, замещающих должности категории "А". Со сменой этих лиц предполагается возможность замены лиц, замещающих должности категории "Б". Представляется, что принцип зависимости службы лиц, замещающих должности категории "Б" от пребывания лиц в должностях категории "А" в определенной степени препятствует формированию профессионального, независимого как от политических ориентаций, так и от частых кадровых изменений государственного аппарата.

Анализ законодательства о государственной службе Российской Федерации свидетельствует о том, что между законодательством о федеральной государственной службе и законодательством о государственной службе субъектов Федерации имеются существенные противоречия.(в частности, по вопросам классификации должностей, системы квалификационных разрядов и др.).

В законодательных актах субъектов федерации о государственной службе отсутствует единое понимание того, какие должности государственной службы относить к категориям "Б" и "В". Практика показывает, что в различных субъектах Российской Федерации этот вопрос решается по-разному. Одна из причин таких противоречий состоит в том, что некоторые субъекты Российской Федерации выходят за рамки полномочий, предоставленных им Федеральным законом "Об основах государственной службы Российской Федерации". Другая причина различий между федеральной государственной службой и государственной службой субъектов Федерации состоит в том, что отдельные нормативные правовые акты субъектами Федерации были приняты еще до издания Федерального закона от 31 июля 1995 г. "Об основах rocy- дарственной службы Российской Федерации".

Очевидно, что имеющиеся противоречия с Конституцией РФ и федеральным законодательством должны быть устранены в законодательстве о государственной службе субъектов Российской Федерации.

Завершая рассмотрение вопроса о соотношении государства, государственного аппарата и государственной службы следует подчеркнуть, что выполнение государством своих функций во многом зависит от эффективного функционирования государственных органов, составляющих государственный аппарат, четкой и слаженной деятельности государственных служащих, работающих в этих государственных органах. В этой связи представляется, что вопросы оптимизации структуры, обеспечения рационализации и экономичности деятельности государственного аппарата, всемерного становления института государственной службы должны быть приоритетными направлениями государственной политики.

1. Выступление Президента Российской Федерации в Российской академии государственной службы 6 сентября 1995 г. — М.: Юридическая литература. [↑](#footnote-ref-1)
2. Теория государства и права. — М.: ИНФРА-М — Норма, 1997. — С.115— 116. [↑](#footnote-ref-2)
3. Государственное право Российской Федерации / Под ред. Кутафина О.Е. — М., 1996. — С.296. Сходные определения органа государства даны в работах ученых государствоведов (Н.И. Кузнецова, А.И. Лепешкина, Ю.А. Тихомирова, Ц.А. Ямпольской и др.). [↑](#footnote-ref-3)
4. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию "Общими силами — к подъему России" (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации). — Российская газета, 1998, 24 февраля. [↑](#footnote-ref-4)
5. Служба и служащий в Российской Федерации. — М.: Юрист, 1997.— С.111-113. [↑](#footnote-ref-5)